



HESSISCHER LANDTAG

21. 04. 2015

Gesetzentwurf der Landesregierung

für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen

Die Landesregierung legt mit Schreiben vom 20. April 2015 den nachstehenden, durch Kabinettsbeschluss vom 20. April 2015 gebilligten und festgestellten Gesetzentwurf dem Landtag zur Beschlussfassung vor. Der Gesetzentwurf wird vor dem Landtag von dem Minister der Finanzen vertreten.

A. Problem

Ausgangslage

Der Kommunale Finanzausgleich (KFA) in Hessen basierte bislang auf einem Verbundquoten-Modell, welches dadurch gekennzeichnet war, dass die Kommunen mit 23 % an bestimmten Steueranteilen des Landes beteiligt waren. Die überwiegende Zahl der Flächenländer folgt bei der Bemessung der Finanzausgleichsmasse dem Verbundquoten-Modell.

Mit dem "Alsfeld"-Urteil vom 21. Mai 2013 (P.St. 2361) hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen (StGH) wesentliche Teile des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 (FAGÄG 2011) für unvereinbar mit der Verfassung des Landes Hessen (HV) erklärt und dem Gesetzgeber aufgegeben, spätestens für das Ausgleichsjahr 2016 den KFA für Hessen verfassungskonform neu zu regeln.

Durch das FAGÄG 2011 sollte mit verschiedenen Korrekturen innerhalb und außerhalb der Steuerverbundmasse eine im Finanzausgleich zum Nachteil des Landes bestehende Schiefelage beseitigt werden. Flankiert wurde dies durch die Einführung einer Kompensationsumlage der kreisangehörigen Gemeinden zugunsten der kreisfreien Städte und der Landkreise.

Nach Ansicht des StGH sind die angegriffenen Vorschriften verfassungswidrig und verletzen das aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht abzuleitende Recht der Antragstellerin auf angemessene Finanzausstattung.

Die Garantie einer angemessenen Finanzausstattung verlange jedenfalls, dass die Kommunen in der Lage seien, neben Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Über die Mindestausstattung hinaus hätten die Kommunen einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen weitergehenden Anspruch auf Finanzausstattung.

Dieser Verpflichtung zu einem aufgabengerechten Finanzausgleich könne der Gesetzgeber nur nachkommen, wenn er bei der Ausgestaltung des vertikalen Finanzausgleichs zwischen Land und Kommunen die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel nachvollziehbar einschätze. Der Gesetzgeber müsse daher den Finanzbedarf der Kommunen im Hinblick auf die pflichtigen Aufgaben realitätsgerecht ermitteln und unterliege insofern auch einer Beobachtungs- und gegebenenfalls Nachbesserungspflicht. Für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben sei ein angemessener zusätzlicher Betrag vorzusehen, der z.B. mit einem Prozentsatz der Ausgaben für die Pflichtaufgaben bemessen werden könne. Die hiernach erforderliche Bedarfsermittlung erstreckte sich auch auf den horizontalen Finanzausgleich, der unterschiedliche Bedarfslagen der kommunalen Gebietskörperschaften zu berücksichtigen habe.

Zwar sei die verfassungsrechtlich erforderliche Bedarfsanalyse möglicherweise schwierig und komplex und der Finanzbedarf der Kommunen nicht nach objektiven Kriterien eindeutig feststellbar, aber dies verlange die HV vom Landesgesetzgeber auch nicht. Viel-

mehr habe er bei der Bedarfsanalyse Gestaltungs- und Einschätzungsspielräume. So dürfe er bei der Ermittlung der Kosten für Pflichtaufgaben durchaus pauschalieren. Die Pflicht zur Bedarfsanalyse bedeute auch nicht, dass der Finanzausgleichsgesetzgeber alle Ausgaben der Kommunen als ausgleichsrelevant in seine Kostenanalyse einstellen müsste. Aus der Pflicht des Landes nach Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV, lediglich die "erforderlichen Mittel" sicherzustellen, folge bereits, dass Aufwendungen, die das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten, unberücksichtigt bleiben dürften.

Hinsichtlich der Durchführung der geforderten Bedarfsanalyse gibt der StGH nur wenige konkrete Hinweise. Für die Bestimmung des Finanzbedarfs dürfe der Gesetzgeber die ermittelten (Durchschnitts-)Ausgaben auf ihre Angemessenheit prüfen, indem er sich an wirtschaftlich arbeitenden Kommunen orientiere. Im Rahmen der Bedarfsanalyse könnte der Gesetzgeber etwa die (gesamten) tatsächlichen Ausgaben für Pflichtaufgaben erfassen, diese (um Ausreißer nach oben und unten) bereinigen und um einen zusätzlichen Betrag für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben erhöhen, um sodann durch Anrechnung der originären Einnahmen bzw. Einnahmemöglichkeiten der Kommunen deren Finanzbedarf zu ermitteln.

Zu der Angemessenheit der gegenwärtigen Finanzausstattung der Kommunen hat der StGH sich ausdrücklich nicht geäußert. Die Bedarfsanalyse könne zu dem Ergebnis führen, dass die angegriffene Änderung der Steuerverbundmasse gerechtfertigt sei. Nicht auszuschließen sei, dass auch weitere Kürzungen sachgerecht wären. Denn der StGH bestände nicht die Höhe der Mittelzuweisungen, sondern ausschließlich die fehlende Bedarfsanalyse.

Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV schließe auch nicht aus, dass das Land den Kommunen nicht nur eigene Mittel zuweise, sondern daneben auch lediglich als Veranstalter den horizontalen Finanzausgleich betreibe. Der übergemeindliche Finanzausgleich werde durch den Gedanken der interkommunalen Solidarität geprägt, der seinem Wesen nach nicht nur Rechte, sondern auch eine Verantwortung der Gemeinden untereinander begründe. Hierdurch werde ein Ausgleich zwischen Eigenverantwortlichkeit und Individualität der Gemeinden auf der einen und solidaritätsgemeinschaftlicher Mitverantwortung für die Existenz der übrigen Gemeinden auf der anderen Seite begründet.

Folge

Der Gesetzgeber muss spätestens für das Ausgleichsjahr 2016 eine verfassungskonforme Neuregelung des KFA treffen, die die geforderte Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs umsetzt. Dadurch wird ein grundlegender Systemwechsel vom Steuerverbund zur Bedarfsorientierung erforderlich. Der vertikale Finanzausgleich ist auf eine neue Basis zu stellen und wird künftig weitgehend von der Finanzkraft des Landes abgekoppelt. Die Struktur des horizontalen Finanzausgleichs muss an das neue bedarfsorientierte System angepasst werden, damit sich die Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel strukturell nach dem ermittelten Finanzbedarf richtet.

Die vom StGH ausgesprochene (Letzt-)Verantwortung des Landes für die Finanzausstattung der Kommunen und die damit einhergehende Entkopplung des Finanzausgleichs von der Finanzkraft des Landes führen im Ergebnis zu einer Verlagerung des konjunkturellen Risikos von der kommunalen auf die Landesseite.

B. Lösung

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen die Finanzbeziehungen zwischen dem Land Hessen und seinen Kommunen - in Umsetzung der Vorgaben des StGH - auf eine grundlegend neue Basis gestellt werden. An die Stelle des Steuerverbundes soll ein bedarfsorientiertes Finanzausgleichssystem treten, welches nicht mehr die Verteilung einer feststehenden Finanzmasse, sondern den aus ihrer Aufgabenwahrnehmung abgeleiteten Finanzbedarf der Kommunen in den Blick nimmt.

Wegen der umfangreichen Änderungen ist eine Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes erforderlich, die den Schwerpunkt des Gesetzentwurfs bildet. Daneben sind einige notwendige Folgeänderungen vorgesehen.

Der entwickelte Lösungsansatz sichert den Vorgaben des StGH entsprechend die angemessene Finanzausstattung der Kommunen, welche im Rahmen einer auf statistischen Grundlagen durchgeführten Bedarfsermittlung zu bestimmen ist. Als Kernbereich der Finanzausstattung wird die finanzielle Mindestausstattung gewährleistet, die den Kommunen die Wahrnehmung ihrer pflichtigen und eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben ermöglicht. Dies geschieht auf Basis der auf die Erfüllung von Pflichtaufgaben zurückzuführenden tatsächlichen Auszahlungen und Einzahlungen, die einer Angemessenheitsprüfung unterzogen werden. Damit folgt der Entwurf der Anrechnung, sich an wirtschaftlich und sparsam arbeitenden Kommunen zu orientieren. Hinzu tritt ein Zuschlag für freiwillige Aufgaben, der sich nach den hierfür getätigten tatsächlichen Ausgaben und den darauf zurückzuführenden Einnahmen der Kommunen richtet.

Der besonderen Bedeutung einzelner freiwilliger Aufgaben, wie der Sportförderung, der Kultur und dem Umweltschutz, wird dabei Rechnung getragen. Außerdem wird in dem als besonders förderungswürdig anerkannten Bereich der Kinderbetreuung auf die beschriebene Angemessenheitsprüfung verzichtet. Für besondere Belastungen werden Sonderbedarfe dotiert.

Darüber hinaus wird mit dem Finanzkraftzuschlag die angemessene Finanzausstattung der Kommunen sichergestellt, die allerdings, dem Urteil des StGH folgend, an die Leistungsfähigkeit des Landes gekoppelt ist.

Die Anwendung der entwickelten Bedarfsermittlungsmethode hat ergeben, dass die bisherige Finanzausstattung der Kommunen nicht hinter dem zurückbleibt, was als angemessen im Sinne des StGH-Urteils anzusehen ist. Die Kürzungen im KFA haben sich damit nicht nur als verfassungskonform erwiesen, sondern es wäre sogar zulässig, die Finanzausgleichsmasse noch weiter abzusenken.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll jedoch ein anderer Weg beschritten werden. Um sowohl dem Land als auch den Kommunen Planungssicherheit zu bieten, wird neben die angemessene Finanzausstattung der Stabilitätsansatz gestellt. Er sichert den Kommunen zusätzliche Mittel, solange nicht bereits die angemessene Finanzausstattung ein Maß erreicht, das jenseits der aus der Steuerprognose abgeleiteten Obergrenze für den Stabilitätsansatz liegt. Konkret richtet sich der Stabilitätsansatz nach einer jährlich mit dem erwarteten Wachstum der Landessteuern fortzuschreibenden Größe, deren "Eintaktwert" sich an dem bisherigen Steuerverbundsystem orientiert.

Risikoverlagerungen zulasten des Landeshaushalts, die mit dem Systemwechsel verbunden sind, werden durch Ausgleichsmechanismen abgemildert, die in erster Linie über den Stabilitätsansatz, nachrangig auch über den Finanzkraftzuschlag wirken. Hierzu zählt auch die Bildung einer Rücklage, die die Finanzierung der Mindestausstattung der Kommunen auch dann sicherstellen soll, wenn die ermittelten Bedarfe außergewöhnlich hoch sind.

Die horizontale Verteilung folgt in ihrer Grundstruktur dem bekannten System. Die Mittel des KFA werden auf die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte, die Landkreise und den Landeswohlfahrtsverband Hessen aufgeteilt. Erstmals wird aber die Höhe der einzelnen Teilschlüsselmassen unmittelbar aus dem konkreten Bedarf der jeweiligen Gruppe abgeleitet. Auch die Gewichtung der Einwohner innerhalb der Gruppen richtet sich nach den festgestellten Bedarfsrelationen.

Mit der Einführung einer Umlage auf abundante Steuer- bzw. Umlagekraft wird das Prinzip der interkommunalen Solidarität gestärkt, welches der StGH ausdrücklich als prägendes Element des KFA benannt hat.

Um den Kommunen die Systemumstellung zu erleichtern und daraus resultierende Verwerfungen möglichst gering zu halten, sind zielgerichtete Übergangsregelungen vorgesehen. Hierfür werden für die erste Zeit des Systemwechsels zusätzliche Mittel bereitgestellt.

C. Befristung

Per Kabinettsbeschluss vom 4. Oktober 2011 wurde der Vorschlag der Hessischen Staatskanzlei zur Kategorisierung der Befristung von Gesetzen zustimmend zur Kenntnis genommen. Das Finanzausgleichsgesetz zählt zu den Rechtsvorschriften, die den überkommenen Grundkanon des originären hessischen Landesrechts bilden und deren Erforderlichkeit unzweifelhaft ist. Daher wurde es der Kategorie "Rechtsvorschriften, die keiner Befristung bedürfen" zugeordnet. Entsprechend wird von einer Befristung des Finanzausgleichsgesetzes abgesehen.

D. Alternativen

Keine.

E. Finanzielle und bilanzielle Auswirkungen

1. Auswirkungen auf die Liquiditäts- oder Ergebnisrechnung

	Liquidität		Ergebnis	
	Ausgaben	Einnahmen	Aufwand	Ertrag
Einmalig im Haushaltsjahr	Die Entwicklung des neuen KFA ist maßgeblich abhängig von den zu ermittelnden Bedarfen der Kommunen. Eine erste Modellrechnung auf das Jahr 2016 wird im ersten Halbjahr 2015 erstellt werden.			
Einmalig in künftigen Haushaltsjahren				
Laufend ab Haushaltsjahr				

2. Auswirkungen auf die Vermögensrechnung

3. Berücksichtigung in der mehrjährigen Finanzplanung

Die sich aus dem neuen KFA ergebenden Änderungen werden bei der nächsten Finanzplanung berücksichtigt.

4. Auswirkungen für hessische Gemeinden und Gemeindeverbände

Das Gesetz führt zu einer Veränderung der kommunalen Finanzausstattung insgesamt und zu einer geänderten interkommunalen Verteilung von Mitteln zwischen und innerhalb der jeweiligen Empfängergruppen.

Den Kommunen wird künftig eine angemessene Finanzausstattung unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung und unabhängig von der Finanzausstattung des Landes sichergestellt.

F. Unmittelbare oder mittelbare Auswirkungen auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Keine.

G. Besondere Auswirkungen auf behinderte Menschen

Keine.

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz
zur Neuregelung der Finanzbeziehungen
zwischen Land und Kommunen**

Vom

**Artikel 1
Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs
(Finanzausgleichsgesetz - FAG)**

Inhaltsübersicht

Erster Teil	Allgemeine Vorschriften	§§ 1 bis 4
Zweiter Teil	Finanzausgleichsmasse	§§ 5 bis 13
Dritter Teil	Allgemeine Finanzausweisungen	§§ 14 bis 35
Erster Abschnitt	Allgemeines	§§ 14 bis 16
Zweiter Abschnitt	Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden	§§ 17 bis 22
Dritter Abschnitt	Schlüsselzuweisungen an die kreisfreien Städte	§§ 23 bis 28
Vierter Abschnitt	Schlüsselzuweisungen an die Landkreise	§§ 29 bis 34
Fünfter Abschnitt	Finanzausweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen	§ 35
Vierter Teil	Besondere Finanzausweisungen	§§ 36 bis 44
Fünfter Teil	Auszahlungen zur Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen	§§ 45 bis 49
Sechster Teil	Umlagen, Umlagegrundlagen	§§ 50 bis 55
Siebter Teil	Sonstige Vorschriften	§§ 56 bis 62
Achter Teil	Übergangs- und Schlussvorschriften	§§ 63 bis 74

**ERSTER TEIL
Allgemeine Vorschriften**

**§ 1
Grundsätze**

(1) Das Land sichert den Gemeinden und Gemeindeverbänden im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs die Geldmittel, die erforderlich sind, um ihre eigenen und die ihnen übertragenen Aufgaben (Pflichtaufgaben) sowie ein Mindestmaß an freiwilliger öffentlicher Tätigkeit (freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben) durchzuführen.

(2) Das Land gewährleistet die finanzielle Mindestausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Darüber hinaus wird ihnen zum Zweck einer angemessenen Finanzausstattung ein Anteil am Steueraufkommen des Landes zugewiesen (Finanzkraftzuschlag). Zur Verstärkung ihrer Finanzausstattung wird ihnen ein weiterer Zuschlag (Stabilitätsansatz) gewährt.

(3) Soweit dies im Einzelfall vorgesehen ist, können Zuweisungen nach diesem Gesetz auch unmittelbar an kommunale Aufgaben wahrnehmende Dritte geleistet werden.

(4) Regelungen außerhalb dieses Gesetzes, nach denen Zuwendungen oder sonstige Finanzleistungen an Gemeinden und Gemeindeverbände gewährt werden, bleiben unberührt.

§ 2 Ausgleichsjahr, Ausgangsjahr

- (1) Ausgleichsjahr ist das Haushaltsjahr.
- (2) Ausgangsjahr im Sinne dieses Gesetzes ist das Ausgleichsjahr 2016.

§ 3 Berechnungsgrundlagen

- (1) Sofern nichts anderes bestimmt ist, werden die zur Durchführung dieses Gesetzes benötigten Haushaltsdaten der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Grundlage der vom Statistischen Landesamt veröffentlichten Jahresrechnungsstatistik ermittelt. Maßgeblich sind jeweils die Durchschnittswerte der beiden letzten im zweiten Quartal des dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Jahres veröffentlichten Statistiken. Nachträgliche Änderungen dieser Statistiken sind unbeachtlich. Gilt ein Landeshaushalt für mehrere Jahre, ist für die Bestimmung der heranzuziehenden Datengrundlage das erste Jahr maßgeblich.
- (2) Soweit nach diesem Gesetz auf Einwohnerzahlen Bezug genommen wird, ist die vom Statistischen Landesamt vor Beginn des Ausgleichsjahres veröffentlichte Fortschreibung des Bevölkerungsstandes zum 31. Dezember des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Kalenderjahres maßgeblich. Liegt diese nicht vor, wird auf die letzte vor Beginn des Ausgleichsjahres veröffentlichte Fortschreibung des Bevölkerungsstandes zum 31. Dezember eines Kalenderjahres oder, sofern diese aktueller sind, auf die vor Beginn des Ausgleichsjahres veröffentlichten Ergebnisse einer Volkszählung zurückgegriffen.
- (3) Soweit für die Durchführung dieses Gesetzes sonstige Daten benötigt werden, ist auf solche Daten zurückzugreifen, die in einer Statistik amtlich aufbereitet und vor Beginn des Ausgleichsjahres veröffentlicht sind. Liegen solche Daten nicht vor, kann auf sonstige aufbereitete Erhebungsunterlagen zurückgegriffen werden.
- (4) Soweit dieses Gesetz auf die zentralörtlichen Funktionen einer Gemeinde oder ihre Zugehörigkeit zu einem bestimmten Strukturraum abstellt, gelten die Festlegungen zu Ober- und Mittelzentren des Landesentwicklungsplans in der am 31. Dezember des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Kalenderjahres geltenden Fassung.

§ 4 Abrechnung über die Leistungen des Finanzausgleichs

Über die Leistungen des Finanzausgleichs ist jährlich gesondert abzurechnen. Verrechnungen sind über den Landesausgleichsstock durchzuführen.

ZWEITER TEIL Finanzausgleichsmasse

§ 5 Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse

- (1) Die Höhe der Finanzausgleichsmasse wird bestimmt durch den Festansatz, den Stabilitätsansatz und die im Finanzausgleich aufgrund dieses oder anderer Gesetze oder nach Maßgabe des Landeshaushalts zu vereinnahmenden Beträge.
- (2) Die Finanzausgleichsmasse wird aus dem Landeshaushalt aufgebracht, soweit ihr nicht Mittel aus kommunalen Umlagen zugeführt werden.

§ 6 Festansatz

- (1) Der Festansatz ist der Betrag, der erforderlich ist, um die angemessene Finanzausstattung der Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit sicherzustellen.
- (2) Die angemessene Finanzausstattung umfasst die Mindestausstattung und den Finanzkraftzuschlag.

§ 7 Mindestausstattung

- (1) Die Mindestausstattung stellt die Finanzausstattung dar, die gewährleistet, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände in ihrer Gesamtheit in der Lage sind, ihre Pflichtaufgaben sowie ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.

(2) Der für die Erfüllung von Pflichtaufgaben erforderliche Teil der Mindestausstattung wird ermittelt, indem jeweils für die Gruppe der kreisfreien Städte und für die Untergruppen nach Abs. 3 Nr. 1 und 3 die gemittelten, um unmittelbar zurechenbare Einzahlungen bereinigten Auszahlungen, die bei der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben angefallen sind, erhoben und einer Angemessenheitsprüfung unterzogen werden. Den Maßstab für die Angemessenheitsprüfung bilden die wirtschaftlich und sparsam arbeitenden Gemeinden und Gemeindeverbände. Satz 1 gilt nur insoweit, wie der für die Erfüllung von Pflichtaufgaben erforderliche Teil der Mindestausstattung nicht durch die hinzuzurechnenden Mittel nach Abs. 6 und Abs. 8 Satz 1 abgegolten ist.

(3) Für die Angemessenheitsprüfung werden folgende Gruppen und Untergruppen von Gemeinden und Gemeindeverbänden gebildet:

1. die Gruppe der Landkreise, diese unterteilt in
 - a) die Untergruppe der Landkreise ohne kreisangehörige Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von mehr als 50 000,
 - b) die Untergruppe der Landkreise mit mindestens einer kreisangehörigen Gemeinde mit einer Einwohnerzahl von mehr als 50 000,
2. die Gruppe der kreisfreien Städte,
3. die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden, diese unterteilt in
 - a) die Untergruppe der Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit einer Einwohnerzahl von weniger als 7 500,
 - b) die Untergruppe der Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit einer Einwohnerzahl von 7 500 bis zu 50 000,
 - c) die Untergruppe der Mittelzentren und Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums mit einer Einwohnerzahl von bis zu 50 000,
 - d) die Untergruppe der Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von mehr als 50 000.

(4) Für die Erfüllung eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben erhalten die in Abs. 3 genannten Gemeinden und Gemeindeverbände einen Zuschlag in Höhe von 6,2 Prozent ihrer Auszahlungen, die bei der Wahrnehmung von Pflichtaufgaben insgesamt angefallen sind (Garantiezuschlag). Der Garantiezuschlag wird auf die Gruppe der kreisfreien Städte und die Untergruppen aufgeteilt. Dabei gelten folgende Quoten:

1. für die Untergruppe nach Abs. 3 Nr. 1 Buchst. a: 3,7 Prozent,
2. für die Untergruppe nach Abs. 3 Nr. 1 Buchst. b: 2,5 Prozent,
3. für die Gruppe nach Abs. 3 Nr. 2: 41,1 Prozent,
4. für die Untergruppe nach Abs. 3 Nr. 3 Buchst. a: 6,5 Prozent,
5. für die Untergruppe nach Abs. 3 Nr. 3 Buchst. b: 12,4 Prozent,
6. für die Untergruppe nach Abs. 3 Nr. 3 Buchst. c: 24,8 Prozent und
7. für die Untergruppe nach Abs. 3 Nr. 3 Buchst. d: 9,0 Prozent.

Neben den Mitteln nach Satz 1 können auch die nach Abs. 6 und Abs. 8 Satz 1 hinzuzurechnenden Mittel der Erfüllung eines Mindestmaßes an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben dienen.

(5) Aus den Beträgen nach den Abs. 2 und 4 Satz 2 werden untergruppenweise Summen gebildet. Diese werden nach sachgerechten Maßstäben auf das Ausgleichsjahr fortgeschrieben.

(6) Den Beträgen nach Abs. 5 werden gruppenweise die Mittel hinzugerechnet, die jeweils erforderlich sind, um Sonderbedarfe zu finanzieren.

(7) Von den Beträgen nach Abs. 6 werden gruppenweise jeweils die im Ausgleichsjahr voraussichtlich erzielbaren allgemeinen Deckungsmittel (Einzahlungen und Einzahlungspotenziale) abgezogen. Die Einzahlungen und Einzahlungspotenziale aus den Realsteuern werden auf der Grundlage der Nivellierungshebesätze

1. nach § 21 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 bei den kreisangehörigen Gemeinden,
2. nach § 27 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 bei den kreisfreien Städten

ermittelt.

(8) Zu dem Restbetrag nach Abs. 7 Satz 1 werden jeweils die für Spezielle Finanzierungen nach § 13 Abs. 1 Nr. 4, für Besondere Finanzzuweisungen nach dem Vierten Teil, für Auszahlungen zur Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen nach dem Fünften

Teil und, soweit nicht in dem Betrag nach Abs. 2 enthalten, die für Leistungen aus dem Landesausgleichsstock nach § 13 Abs. 1 Nr. 5 veranschlagten Mittel addiert.

(9) Abschließend wird dem Betrag nach Abs. 8 der im Landeshaushalt veranschlagte Betrag für die Finanzzuweisung für den Landeswohlfahrtsverband Hessen hinzugerechnet.

§ 8 Finanzkraftzuschlag

(1) Der Finanzkraftzuschlag besteht aus 1,12 Prozent der dem Land verbleibenden Einnahmen an Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer (Steuerverbund). Er wird für das Ausgleichsjahr nach den Ansätzen berechnet, die im Landeshaushalt für die jeweilige Steuerart und die abzusetzenden Anteile veranschlagt sind. Der Finanzkraftzuschlag entfällt, soweit der Festansatz die Verstetigungsgröße nach § 9 Abs. 1 Satz 1 überschreitet.

(2) Verbleibende Einnahmen im Sinne des Abs. 1 sind die Beträge, die das Land nach Abzug gesetzlicher Anteile des Bundes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstiger Dritter unter Berücksichtigung des Länderfinanzausgleichs vereinnahmt. Als gesetzliche Anteile im Sinne von Satz 1 gelten auch Leistungen aufgrund von Verwaltungsvereinbarungen, die die Verteilung der Steuern nach Art. 106 Abs. 3 und 4 des Grundgesetzes ergänzen, sowie die Beträge, die den Gemeinden aus den Einnahmen an der Umsatzsteuer nach § 62 zugewiesen werden.

(3) Der Finanzkraftzuschlag wird auf die in § 7 Abs. 3 genannten Gruppen nach den folgenden Quoten aufgeteilt:

1. für die Gruppe der Landkreise: 12,2 Prozent,
2. für die Gruppe der kreisfreien Städte: 16,3 Prozent,
3. für die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden: 71,5 Prozent.

§ 9 Stabilitätsansatz

(1) Der Stabilitätsansatz wird unter Zugrundelegung einer Vergleichsgröße für die Fortschreibung der Finanzausgleichsmasse (Verstetigungsgröße) ermittelt. Die Verstetigungsgröße des Ausgangsjahres entspricht der Finanzausgleichsmasse des Ausgangsjahres. In den Folgejahren entspricht die Verstetigungsgröße der mit der für das Ausgleichsjahr erwarteten Wachstumsrate des Steuerverbundes fortgeschriebenen Verstetigungsgröße des vorangegangenen Ausgleichsjahres. Die Verstetigungsgröße vermindert sich, soweit in einem Ausgleichsjahr Leistungen des Bundes oder des Landes, die eine außerordentliche Entlastung der Kommunen bezwecken, zu einer Absenkung oder zu einem geringeren Anstieg des Festansatzes führen.

(2) Der Stabilitätsansatz des Ausgangsjahres wird im Landeshaushalt festgelegt. In den Folgejahren wird ein Stabilitätsansatz nur dann gewährt, wenn die Verstetigungsgröße den Festansatz überschreitet. Der Stabilitätsansatz der Folgejahre entspricht der Differenz zwischen der Verstetigungsgröße und dem Festansatz (Auffüllungsbetrag), wenn diese Differenz den Stabilitätsansatz des vorangegangenen Ausgleichsjahres nicht überschreitet. Andernfalls entspricht er dem um ein Drittel der Differenz zwischen dem Auffüllungsbetrag und dem Stabilitätsansatz des vorangegangenen Ausgleichsjahres erhöhten Stabilitätsansatz des vorangegangenen Ausgleichsjahres.

(3) Überschreitet in einem Ausgleichsjahr (Jahr der Überschreitung) die Finanzausgleichsmasse die Verstetigungsgröße, vermindert sich im folgenden Ausgleichsjahr der nach § 11 Abs. 2 Satz 1 und 3 sich ergebende Stabilitätsansatz um die Differenz zwischen der Finanzausgleichsmasse und der Verstetigungsgröße (Überschreitungswert), soweit diese Differenz nicht im Jahr der Überschreitung aus Mitteln der Rücklage nach § 10 finanziert wurde. Ein nach Aufzehrung des Stabilitätsansatzes verbleibender Rest des Überschreitungswertes wird entsprechend in den Folgejahren verrechnet.

(4) Der Stabilitätsansatz wird auf die Gruppen nach dem Verhältnis aufgeteilt, in dem die aus § 7 Abs. 5 Satz 2 sich für die Gruppen ergebenden Gesamtbeträge zueinander stehen.

(5) Bei der Berechnung des Stabilitätsansatzes bleiben Mittel aus kommunalen Umlagen, die der Finanzausgleichsmasse zugeführt werden, außer Betracht.

§ 10 Rücklage

(1) Im Fall des § 9 Abs. 2 Satz 3 ist ein weiteres Drittel des Differenzbetrages einer Rücklage zuzuführen.

(2) Die Mittel aus der Rücklage werden zur Finanzierung des Festansatzes verwendet, wenn dieser die Verstetigungsgröße übersteigt.

§ 11

Abrechnung über den Steuerverbund

(1) Über den Steuerverbund eines Ausgleichsjahres (Abrechnungsjahr) wird im Haushaltsplan des zweiten darauf folgenden Ausgleichsjahres auf der Grundlage des tatsächlichen Steueraufkommens und der tatsächlichen Anteile Dritter sowie des im Abrechnungsjahr tatsächlich eingetretenen Wachstums des Steuerverbundes abgerechnet. Der Abrechnungswert ist die Differenz zwischen der Finanzausgleichsmasse, die sich aus den Grundlagen nach Satz 1 für das Abrechnungsjahr ergeben hätte, und der im Landeshaushalt des Abrechnungsjahres ausgewiesenen Finanzausgleichsmasse.

(2) Die Finanzausgleichsmasse des Ausgleichsjahres wird um einen positiven Abrechnungswert erhöht, indem dieser dem Stabilitätsansatz des Ausgleichsjahres hinzugerechnet wird. Sie wird um einen negativen Abrechnungswert vermindert, jedoch höchstens um die Summe aus dem Stabilitätsansatz und dem Finanzkraftzuschlag des Ausgleichsjahres. Dabei ist vorrangig der Stabilitätsansatz des Ausgleichsjahres aufzuzehren. Kann ein negativer Abrechnungswert nicht vollständig von der Finanzausgleichsmasse abgezogen werden, vermindert er im Folgejahr den Abrechnungswert.

§ 12

Festlegung der Finanzausgleichsmasse

Die Höhe der nach Maßgabe der §§ 5 bis 9 und 11 ermittelten Finanzausgleichsmasse eines Ausgleichsjahres wird im Haushaltsgesetz festgelegt.

§ 13

Verwendung der Finanzausgleichsmasse

(1) Die Finanzausgleichsmasse wird verwendet für

1. Allgemeine Finanzausweisungen,
2. Besondere Finanzausweisungen,
3. Auszahlungen zur Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen,
4. Spezielle Finanzierungen und
5. Leistungen aus dem Landesausgleichsstock.

(2) Spezielle Finanzierungen im Sinne von Abs. 1 Nr. 4 sind Zuweisungen

1. zur Finanzierung der Zinslast für Darlehen nach den §§ 3 und 6 des Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetzes vom 9. März 2009 (GVBl. I S. 92),
2. zur anteiligen Finanzierung der Förderung der Kulturregion Rhein-Main und
3. zur anteiligen Finanzierung des Fonds "Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1949 bis 1975".

(3) Die Höhe der jeweiligen Ausgabenansätze im Finanzausgleich wird im Landeshaushalt festgelegt.

(4) Die im Haushaltsvollzug nicht verbrauchten Mittel nach Abs. 1 Nr. 1 bis 4 sind in der Regel dem Landesausgleichsstock zuzuführen.

DRITTER TEIL

Allgemeine Finanzausweisungen

ERSTER ABSCHNITT

Allgemeines

§ 14

Allgemeine Finanzausweisungen

Allgemeine Finanzausweisungen erhalten die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte, die Landkreise und der Landeswohlfahrtsverband Hessen. Die Allgemeinen Finanzausweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte und die Landkreise werden als Schlüsselzuweisungen gewährt und sollen nicht nur zur Deckung des Finanzbedarfs beitra-

gen, sondern auch Unterschiede in der Steuer- und Umlagekraft zwischen den einzelnen Empfängern verringern.

§ 15 Gesamtschlüsselmasse

Für die Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte und die Landkreise wird eine Gesamtschlüsselmasse im Landeshaushalt veranschlagt. Sie ergibt sich, indem die Beträge von der Finanzausgleichsmasse abgezogen werden, die für die Allgemeine Finanzausgleichsmasse an den Landeswohlfahrtsverband Hessen und für die Leistungen nach § 13 Abs. 1 Nr. 2 bis 5 veranschlagt sind.

§ 16 Verwendung der Gesamtschlüsselmasse

- (1) Die Gesamtschlüsselmasse wird verwendet für die Schlüsselzuweisungen an
 1. die kreisangehörigen Gemeinden (Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden),
 2. die kreisfreien Städte (Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte),
 3. die Landkreise (Teilschlüsselmasse der Landkreise).
- (2) Die Teilschlüsselmassen der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte werden vorrangig für die Schlüsselzuweisungen A nach § 17 Abs. 2 und § 23 Abs. 2 und die dann verbleibenden Beträge für die Schlüsselzuweisungen B nach § 17 Abs. 3 und § 23 Abs. 3 verwendet.
- (3) Die Gesamtschlüsselmasse wird auf die einzelnen Teilschlüsselmassen in dem Verhältnis aufgeteilt, nach dem jeweils die aus § 7 Abs. 7 Satz 1 sich ergebenden Beträge, der Finanzkraftzuschlag und der Stabilitätsansatz auf die Gruppen aufgeteilt werden. Hinzu tritt die jeweils veranschlagte Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft nach den §§ 22, 28 und 34. Die Höhe der einzelnen Teilschlüsselmassen ergibt sich aus dem Landeshaushalt.

ZWEITER ABSCHNITT Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden

§ 17 Schlüsselzuweisungen

- (1) Die kreisangehörigen Gemeinden erhalten jährliche Schlüsselzuweisungen. Die Höhe bemisst sich für die einzelne Gemeinde nach ihrer Steuerkraft und dem Verhältnis, in dem ihr durch den Gesamtansatz ausgedrückter Finanzbedarf zu dem Finanzbedarf der anderen kreisangehörigen Gemeinden steht.
- (2) Kreisangehörige Gemeinden, bei denen der Quotient aus der Steuerkraftmesszahl und dem Gesamtansatz weniger als 65 Prozent des Quotienten aus der Summe der Steuerkraftmesszahlen und der Summe der Gesamtansätze aller kreisangehörigen Gemeinden erreicht, erhalten vorweg einen anteiligen Steuerkraftausgleich (Schlüsselzuweisung A). Dieser beträgt 65 Prozent des Unterschiedsbetrages zwischen den beiden Quotienten, vervielfacht mit dem Gesamtansatz der ausgleichsberechtigten Gemeinde.
- (3) Kreisangehörige Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl zuzüglich der Schlüsselzuweisung A niedriger ist als ihre Ausgleichsmesszahl, erhalten eine Zuweisung in Höhe von 65 Prozent der Differenz (Schlüsselzuweisung B).

§ 18 Ausgleichsmesszahl, Gesamtansatz

- (1) Die Ausgleichsmesszahl einer kreisangehörigen Gemeinde wird berechnet, indem der Gesamtansatz mit dem Grundbetrag vervielfacht wird.
- (2) Der Gesamtansatz ist die Summe aus dem Hauptansatz und den Ergänzungsansätzen.
- (3) Der Grundbetrag ist in Euro mit zwei Nachkommastellen so festzusetzen, dass die Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden einschließlich der festgesetzten Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft möglichst aufgebraucht wird.

§ 19 Hauptansatz

Der Hauptansatz einer Gemeinde ist das Produkt aus ihrer Einwohnerzahl und dem folgenden Prozentsatz:

1. für die Untergruppe nach § 7 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. a: 100 Prozent,
2. für die Untergruppe nach § 7 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. b: 110 Prozent,
3. für die Untergruppe nach § 7 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. c: 130 Prozent,
4. für die Untergruppe nach § 7 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. d: 158 Prozent.

§ 20 Ergänzungsansätze

(1) Ist die Einwohnerzahl einer Gemeinde zum Stichtag nach § 3 Abs. 2 Satz 1 um mehr als 5 Prozent geringer, als sie zehn Jahre zuvor war, wird ihr ein Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang gewährt. Der Ergänzungsansatz wird ermittelt, indem der Hauptansatz mit dem 5 Prozent übersteigenden Prozentsatz des Bevölkerungsrückgangs multipliziert wird. § 3 Abs. 2 Satz 2 gilt entsprechend.

(2) Im Ländlichen Raum gelegene kreisangehörige Gemeinden erhalten einen Ergänzungsansatz in Höhe von 3 Prozent ihrer Einwohnerzahl.

(3) Sinkt in einer kreisangehörigen Gemeinde, die kein Mittelzentrum oder Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums ist, die für die Berechnung des Hauptansatzes maßgebliche Einwohnerzahl unter 7 500, erhält sie einen Ergänzungsansatz in Höhe von 5 Prozent ihrer Einwohnerzahl, solange ihre Einwohnerzahl nicht unter 6 750 sinkt. Dasselbe gilt für Gemeinden, bei denen im Ausgleichsjahr 2015 nach § 10 Abs. 3 des Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung vom 29. Mai 2007 (GVBl. I S. 310), aufgehoben durch Gesetz vom ... [*einsetzen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle dieses Gesetzes*], in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung der für den Hauptansatz maßgebliche Prozentsatz weiterhin 121 betragen hat, solange ihre Einwohnerzahl nicht unter 6 750 sinkt.

§ 21 Steuerkraftmesszahl

(1) Die Steuerkraftmesszahl wird berechnet, indem die Steuerkraftzahlen der Grundsteuern, der Gewerbesteuer, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer für die kreisangehörige Gemeinde zusammengezählt werden und die Steuerkraftzahl der Gewerbesteuerumlage von dieser Summe abgezogen wird.

(2) Es werden angesetzt als Steuerkraftzahl

1. der Grundsteuer von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben (Grundsteuer A) die Grundbeträge, die nach dem Ist-Aufkommen ermittelt werden, mit 332 Prozent (Nivellierungshebesatz Grundsteuer A),
2. der Grundsteuer von den Grundstücken (Grundsteuer B) die Grundbeträge, die nach dem Ist-Aufkommen ermittelt werden, mit 365 Prozent (Nivellierungshebesatz Grundsteuer B),
3. der Gewerbesteuer die Grundbeträge, die nach dem Ist-Aufkommen ermittelt werden, mit 357 Prozent (Nivellierungshebesatz Gewerbesteuer),
4. des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer der Betrag, der der Gemeinde für den maßgeblichen Zeitraum zugewiesen worden ist, einschließlich der Ausgleichsleistungen an die Gemeinden für die Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs nach § 62,
5. des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer der Betrag, der der Gemeinde für den maßgeblichen Zeitraum zugewiesen worden ist,
6. der Gewerbesteuerumlage die Gewerbesteuerumlage, die nach dem Umlagesoll ermittelt wird.

(3) Werden in einer Verbandssatzung nach § 9 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 16. Dezember 1969 (GVBl. I S. 307), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2012 (GVBl. S. 622), oder in einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nach § 24 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit Bestimmungen über die Aufteilung des Grundsteueraufkommens oder des Gewerbesteueraufkommens getroffen, so werden diese auf gemein-

samen Antrag der beteiligten Gebietskörperschaften bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl berücksichtigt, wenn sie für die Dauer von mindestens fünf Jahren gelten.

(4) Die Steuerkraftzahlen werden nach dem Aufkommen der Steuern und Umlagen eines Zwölfmonatszeitraums ermittelt, der am 30. Juni des dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Kalenderjahres endet.

(5) Die Grundbeträge nach Abs. 2 Nr. 1 bis 3 werden ermittelt, indem das nach Abs. 4 maßgebliche Ist-Aufkommen durch den jeweils geltenden Hebesatz geteilt wird. Ist der Hebesatz null, wird der Durchschnitt der Grundbeträge der letzten drei Referenzzeiträume nach Abs. 4 angesetzt, in denen die Steuer noch erhoben wurde. Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen.

§ 22

Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft

Von kreisangehörigen Gemeinden, deren Steuerkraftmesszahl zuzüglich der Schlüsselzuweisung A höher ist als ihre Ausgleichsmesszahl, wird eine Umlage erhoben, die der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden zufließt und als Schlüsselzuweisung B verteilt wird. Die Umlage beträgt 15 Prozent des die Ausgleichsmesszahl um nicht mehr als 10 Prozent überschreitenden Anteils der Steuerkraftmesszahl und 25 Prozent des übrigen die Ausgleichsmesszahl überschreitenden Anteils der Steuerkraftmesszahl.

DRITTER ABSCHNITT

Schlüsselzuweisungen an die kreisfreien Städte

§ 23

Schlüsselzuweisungen

(1) Die kreisfreien Städte erhalten jährliche Schlüsselzuweisungen. Die Höhe bemisst sich für die einzelne Stadt nach ihrer Steuerkraft und dem Verhältnis, in dem ihr durch den Gesamtansatz ausgedrückter Finanzbedarf zu dem Finanzbedarf der anderen kreisfreien Städte steht.

(2) Kreisfreie Städte, bei denen der Quotient aus der Steuerkraftmesszahl und dem Gesamtansatz weniger als 65 Prozent des Quotienten aus der Summe der Steuerkraftmesszahlen und der Summe der Gesamtansätze aller kreisfreien Städte erreicht, erhalten vorweg einen anteiligen Steuerkraftausgleich (Schlüsselzuweisung A). Dieser beträgt 65 Prozent des Unterschiedsbetrages zwischen den beiden Quotienten, vervielfacht mit dem Gesamtansatz der ausgleichsberechtigten Stadt.

(3) Kreisfreie Städte, deren Steuerkraftmesszahl zuzüglich der Schlüsselzuweisung A niedriger ist als ihre Ausgleichsmesszahl, erhalten eine Zuweisung in Höhe von 65 Prozent der Differenz (Schlüsselzuweisung B).

§ 24

Ausgleichsmesszahl, Gesamtansatz

(1) Die Ausgleichsmesszahl einer kreisfreien Stadt wird berechnet, indem der Gesamtansatz mit dem Grundbetrag vervielfacht wird.

(2) Der Gesamtansatz ist die Summe aus dem Hauptansatz und den Ergänzungsansätzen.

(3) Der Grundbetrag ist in Euro mit zwei Nachkommastellen so festzusetzen, dass die Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte einschließlich der festgesetzten Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft möglichst aufgebraucht wird.

§ 25

Hauptansatz

(1) Der Hauptansatz einer kreisfreien Stadt entspricht ihrer Einwohnerzahl.

(2) Abweichend von Abs. 1 beträgt der Hauptansatz der Stadt Frankfurt am Main 110 Prozent ihrer Einwohnerzahl.

§ 26

Ergänzungsansätze

(1) Ist die Einwohnerzahl einer kreisfreien Stadt zum Stichtag nach § 3 Abs. 2 Satz 1 um mehr als 5 Prozent geringer, als sie zehn Jahre zuvor war, wird ihr ein Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang gewährt. Der Ergänzungsansatz wird ermittelt, indem der Hauptansatz mit

dem 5 Prozent übersteigenden Prozentsatz des Bevölkerungsrückgangs multipliziert wird. § 3 Abs. 2 Satz 2 gilt entsprechend.

(2) Überschreitet in einer kreisfreien Stadt die Anzahl der nach dem örtlichen Mietniveau gewichteten Bedarfsgemeinschaften nach § 7 Abs. 3 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch je Einwohnerin und Einwohner die durchschnittliche Anzahl der nach dem örtlichen Mietniveau gewichteten Bedarfsgemeinschaften je Einwohnerin und Einwohner in allen kreisfreien Städten um mehr als 5 Prozent, erhält sie einen Ergänzungsansatz in Höhe von 70 Prozent der den Durchschnitt um mehr als 5 Prozent überschreitenden Anzahl der nach dem örtlichen Mietniveau gewichteten Bedarfsgemeinschaften. Für die Gewichtung ist die für das Gebiet der kreisfreien Stadt geltende Mietstufe nach der Anlage zu § 1 Abs. 3 der Wohngeldverordnung in der Fassung vom 19. Oktober 2001 (BGBl. I S. 2722), zuletzt geändert durch Verordnung vom 11. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2654), in der Weise zugrunde zu legen, dass ab der Mietstufe 2 die Zahl der Bedarfsgemeinschaften je Stufe um 15 Prozent erhöht wird.

§ 27 Steuerkraftmesszahl

(1) Die Steuerkraftmesszahl wird berechnet, indem die Steuerkraftzahlen der Grundsteuern, der Gewerbesteuer, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer für die kreisfreie Stadt zusammengezählt werden und die Steuerkraftzahl der Gewerbesteuerumlage von dieser Summe abgezogen wird.

(2) Es werden angesetzt als Steuerkraftzahl

1. der Grundsteuer von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben (Grundsteuer A) die Grundbeträge, die nach dem Ist-Aufkommen ermittelt werden, mit 236 Prozent (Nivellierungshebesatz Grundsteuer A),
2. der Grundsteuer von den Grundstücken (Grundsteuer B) die Grundbeträge, die nach dem Ist-Aufkommen ermittelt werden, mit 492 Prozent (Nivellierungshebesatz Grundsteuer B),
3. der Gewerbesteuer die Grundbeträge, die nach dem Ist-Aufkommen ermittelt werden, mit 454 Prozent (Nivellierungshebesatz Gewerbesteuer),
4. des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer der Betrag, der der kreisfreien Stadt für den maßgeblichen Zeitraum zugewiesen worden ist, einschließlich der Ausgleichsleistungen an die Gemeinden für die Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs nach § 62,
5. des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer der Betrag, der der kreisfreien Stadt für den maßgeblichen Zeitraum zugewiesen worden ist,
6. der Gewerbesteuerumlage die Gewerbesteuerumlage, die nach dem Umlagesoll ermittelt wird.

(3) Werden in einer Verbandssatzung nach § 9 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit oder in einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nach § 24 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit Bestimmungen über die Aufteilung des Grundsteueraufkommens oder des Gewerbesteueraufkommens getroffen, so werden diese auf gemeinsamen Antrag der beteiligten Gebietskörperschaften bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl berücksichtigt, wenn sie für die Dauer von mindestens fünf Jahren gelten.

(4) Die Steuerkraftzahlen werden nach dem Aufkommen der Steuern und Umlagen eines Zwölfmonatszeitraums ermittelt, der am 30. Juni des dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Kalenderjahres endet.

(5) Die Grundbeträge nach Abs. 2 Nr. 1 bis 3 werden ermittelt, indem das nach Abs. 4 maßgebliche Ist-Aufkommen durch den jeweils geltenden Hebesatz geteilt wird. Ist der Hebesatz null, wird der Durchschnitt der Grundbeträge der letzten drei Referenzzeiträume nach Abs. 4 angesetzt, in denen die Steuer noch erhoben wurde. Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen.

§ 28 Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft

Von kreisfreien Städten, deren Steuerkraftmesszahl zuzüglich der Schlüsselzuweisung A höher ist als ihre Ausgleichsmesszahl, wird eine Umlage erhoben, die der Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte zufließt und als Schlüsselzuweisung B verteilt wird. Die Umlage beträgt 15 Prozent des die Ausgleichsmesszahl um nicht mehr als 10 Prozent überschreitenden Anteils der Steuerkraftmesszahl und 25 Prozent des übrigen die Ausgleichsmesszahl überschreitenden Anteils der Steuerkraftmesszahl.

VIERTER ABSCHNITT Schlüsselzuweisungen an die Landkreise

§ 29

Schlüsselzuweisungen

Die Landkreise erhalten jährliche Schlüsselzuweisungen. Die Höhe bemisst sich für den einzelnen Landkreis nach seiner Umlagekraft und dem Verhältnis, in dem sein durch den Gesamtansatz ausgedrückter Finanzbedarf zu dem Finanzbedarf der anderen Landkreise steht. Ist die Umlagekraftmesszahl eines Landkreises niedriger als seine Ausgleichsmesszahl, beträgt die Schlüsselzuweisung 65 Prozent des Unterschiedsbetrags.

§ 30

Ausgleichsmesszahl, Gesamtansatz

(1) Die Ausgleichsmesszahl eines Landkreises wird berechnet, indem der Gesamtansatz mit dem Grundbetrag vervielfacht wird.

(2) Der Gesamtansatz ist die Summe aus dem Hauptansatz und den Ergänzungsansätzen.

(3) Der Grundbetrag ist in Euro mit zwei Nachkommastellen so festzusetzen, dass die Teilschlüsselmasse der Landkreise einschließlich der festgesetzten Umlage auf abundante Umlagekraft möglichst aufgebraucht wird.

§ 31

Hauptansatz

Der Hauptansatz eines Landkreises ist die Summe der Einwohnerzahlen seiner Gemeinden. Übersteigt die Einwohnerzahl einer Gemeinde 50 000, ist sie mit 71 Prozent anzusetzen.

§ 32

Ergänzungsansätze

(1) Ist die Einwohnerzahl eines Landkreises zum Stichtag nach § 3 Abs. 2 Satz 1 um mehr als 5 Prozent geringer, als sie zehn Jahre zuvor war, wird ihm ein Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang gewährt. Der Ergänzungsansatz wird ermittelt, indem der Hauptansatz mit dem 5 Prozent übersteigenden Prozentsatz des Bevölkerungsrückgangs multipliziert wird. § 3 Abs. 2 Satz 2 gilt entsprechend.

(2) Liegen kreisangehörige Gemeinden im Ländlichen Raum, erhält ihr Landkreis einen Ergänzungsansatz in Höhe von 3 Prozent der Einwohnerzahl dieser Gemeinden.

(3) Überschreitet in einem Landkreis die Anzahl der nach dem örtlichen Mietniveau gewichteten Bedarfsgemeinschaften nach § 7 Abs. 3 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch je Einwohnerin und Einwohner die durchschnittliche Anzahl der nach dem örtlichen Mietniveau gewichteten Bedarfsgemeinschaften je Einwohnerin und Einwohner in allen Landkreisen um mehr als 5 Prozent, erhält er einen Ergänzungsansatz in Höhe von 130 Prozent der den Durchschnitt um mehr als 5 Prozent überschreitenden Anzahl der nach dem örtlichen Mietniveau gewichteten Bedarfsgemeinschaften. § 26 Abs. 2 Satz 2 gilt entsprechend. Landkreise, für deren Gebiet unterschiedliche Mietniveaus gelten, werden mit einem Gewichtungsfaktor berücksichtigt, der sich aus dem Anteil der Bevölkerung je Mietstufe an der Gesamtbevölkerung errechnet.

§ 33

Umlagekraftmesszahl

Die Umlagekraftmesszahl beträgt 46 Prozent der Summe der Umlagegrundlagen der kreisangehörigen Gemeinden nach § 50 Abs. 2 Satz 1 und 2.

§ 34

Solidaritätsumlage auf abundante Umlagekraft

Von Landkreisen, deren Umlagekraftmesszahl höher ist als ihre Ausgleichsmesszahl, wird eine Umlage erhoben, die der Teilschlüsselmasse der Landkreise zufließt und als Schlüsselzuweisung verteilt wird. Die Umlage beträgt 15 Prozent des die Ausgleichsmesszahl um nicht mehr als 10 Prozent überschreitenden Anteils der Umlagekraftmesszahl und 25 Prozent des übrigen die Ausgleichsmesszahl überschreitenden Anteils der Umlagekraftmesszahl.

FÜNFTER ABSCHNITT
Finanzzuweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen

§ 35
Finanzzuweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen

Der Landeswohlfahrtsverband Hessen erhält jährlich eine Finanzzuweisung, die im Landeshaushalt festgelegt wird.

VIERTER TEIL
Besondere Finanzzuweisungen

§ 36
Allgemeine Grundsätze

Zum Ausgleich besonderer Belastungen können Gemeinden und Landkreisen für das Ausgleichsjahr, grundsätzlich finanzkraftunabhängig, Besondere Finanzzuweisungen nach Maßgabe der §§ 37 bis 44 gewährt werden. Sie sind im Haushalt des jeweiligen Empfängers zweckgebunden zu vereinnahmen.

§ 37
Zuweisungen für Betreuungsangebote an Schulen

Gemeinden und Landkreisen, die Schulträger sind, können Zuweisungen für Betreuungsangebote nach § 15 Abs. 1 des Schulgesetzes in der Fassung vom 14. Juni 2005 (GVBl. I S. 441), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. März 2015 (GVBl. S. 118), an Grundschulen sowie eigenständigen Grundstufen der Schulen mit Förderschwerpunkt Lernen und Schulen mit Förderschwerpunkt Sprachheilverfahren gewährt werden. Die Zuweisungen setzt das für das allgemeinbildende Schulwesen zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium und dem Ministerium der Finanzen fest.

§ 38
**Zuweisungen zu den Auszahlungen für Kinder- und Jugendholung,
für Projekte der Jugendhilfe und zur Schaffung von
familien- und kinderfreundlichen Rahmenbedingungen**

(1) Gemeinden und Landkreisen können Finanzzuweisungen für Maßnahmen der Kinder- und Jugendholung, für Projekte der Kinder- und Jugendhilfe und zur Schaffung von familien- und kinderfreundlichen Rahmenbedingungen einschließlich wissenschaftlicher Begleitung gewährt werden. Aufträge zur wissenschaftlichen Begleitung von Projekten und deren Abwicklung kann das für die Kinder- und Jugendhilfe zuständige Ministerium erteilen.

(2) Die Zuweisungen können auch zur Weiterleitung an Dritte bewilligt werden, soweit deren Maßnahmen an die Stelle kommunaler Maßnahmen treten.

(3) Über die Mittel verfügt das für die Kinder- und Jugendhilfe zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium und dem Ministerium der Finanzen.

§ 39
**Zuweisungen nach den §§ 32, 32a und 32c des
Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches**

(1) Gemeinden erhalten für die nach den §§ 32 und 32c des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches vom 18. Dezember 2006 (GVBl. I S. 698), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Oktober 2014 (GVBl. S. 241), vorgesehene Landesförderung jährliche Finanzzuweisungen. Darüber hinaus erhalten Gemeinden mit eigenem Jugendamt und Landkreise jährliche Finanzzuweisungen für die in § 32a des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches vorgesehene Landesförderung.

(2) Die Zuweisungen können auch zur Weiterleitung an Dritte bewilligt werden.

(3) Die Zuweisungen nach § 32 des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches können abweichend von Abs. 1 Satz 1 auch an nicht kommunale Träger von Tageseinrichtungen geleistet werden.

§ 40**Zuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr**

(1) Zum Ausgleich kommunaler Belastungen aus dem öffentlichen Personennahverkehr einschließlich des Ausgleichs, der für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im Sinne des Art. 2 Buchst. e der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates (ABl. EU Nr. L 315 S. 1) im Ausbildungsverkehr gewährt wird, können an Verkehrsverbände, an denen Gemeinden und Gemeindeverbände mehrheitlich beteiligt sind, Zuweisungen gewährt werden. Die Zuweisungen können mit den Verkehrsverbänden in mehrjährigen Budgets (Finanzierungsvereinbarungen) vereinbart werden.

(2) Die Zuweisungen setzt das für den Öffentlichen Personennahverkehr zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium und dem Ministerium der Finanzen fest.

§ 41**Zuweisungen zu den Auszahlungen für Theater**

(1) Den Städten Darmstadt, Frankfurt am Main, Gießen, Kassel, Marburg und Wiesbaden können Finanzzuweisungen gewährt werden, soweit sie Verluste eigener oder Finanzierungsanteile an Betriebskosten staatlicher Theater zu tragen haben. Eigenen Theatern stehen entsprechende öffentliche Unternehmen gleich, wenn die Städte mit 50 Prozent oder mehr am Nennkapital unmittelbar beteiligt sind.

(2) Die Zuweisungen setzt das für Angelegenheiten der Darstellenden Kunst und ihrer Einrichtungen und Veranstaltungen (Theater, Festspiele) zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium und dem Ministerium der Finanzen im Rahmen der verfügbaren Mittel fest. Dabei können überdurchschnittliche Belastungen angemessen berücksichtigt werden. Ein Rechtsanspruch auf eine Zuweisung oder eine bestimmte Höhe der Zuweisung besteht nicht.

§ 42**Zuweisungen zu den Auszahlungen für Bibliotheken, Museen und Musikschulen**

(1) Gemeinden und Landkreisen können Finanzzuweisungen zu den Auszahlungen für Bibliotheken, Museen und Musikschulen gewährt werden.

(2) Über die Mittel verfügt das für Wissenschaft und Kunst zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium und dem Ministerium der Finanzen.

§ 43**Zuweisungen zu den Auszahlungen für Straßen**

(1) Gemeinden und Landkreise erhalten als Träger der Baulast von Straßen jährliche Zuweisungen, deren Höhe im Landeshaushalt festgelegt wird.

(2) Die Zuweisung für die einzelne Gemeinde wird nach der Länge der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen berechnet, soweit die Gemeinde Träger der Baulast ist; der Kilometer Bundesstraße wird mit 1,0, der Kilometer Landes- und Kreisstraße wird jeweils mit 2,1 vervielfältigt. Die Zuweisung für den einzelnen Landkreis wird nach der Länge der Kreisstraßen berechnet; die Kilometer je 1 000 Einwohnerinnen und Einwohner eines Landkreises werden vervielfältigt, und zwar

1. jeder erste Kilometer mit 1,0,
2. jeder zweite Kilometer mit 1,6,
3. jeder weitere Kilometer mit 2,6.

Unberücksichtigt bleiben die Einwohnerinnen und Einwohner der kreisangehörigen Gemeinden, die Zuweisungen für Kreisstraßen nach Satz 1 erhalten.

§ 44**Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte**

(1) Kreisangehörige Gemeinden, die in dem nach § 8 Abs. 6 der Hessischen Beihilfenverordnung in der Fassung vom 5. Dezember 2001 (GVBl. I S. 482, 491, 564), zuletzt geändert durch Verordnung vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 182), bekanntgegebenen Heilkurortverzeichnis ent-

halten sind, erhalten für die dort genannten Gemeindeteile Finanzzuweisungen zum Ausgleich ihrer besonderen Belastungen, soweit bei ihnen jeweils mindestens 5 000 kurtaxpflichtige Übernachtungen des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Jahres nachgewiesen werden können.

(2) Die im Landeshaushalt bereitgestellten Mittel werden den Heilkurorten zu 10 Prozent nach dem Anteil der nach Abs. 3 gewichteten Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde an der Summe der gewichteten Einwohnerzahlen aller Heilkurorte, die nach Abs. 1 zuweisungsberechtigt sind, zu 45 Prozent nach der Zahl der kurtaxpflichtigen Übernachtungen bis zu einem Wert von 100 Übernachtungen pro Einwohner und zu 45 Prozent nach der Zahl der Betten in Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen zugewiesen. Maßgebend sind die Daten aus Erhebungsunterlagen für das zweite dem Ausgleichsjahr vorangegangene Jahr.

(3) Zur Ermittlung des einwohnerbezogenen Anteils der Zuweisung nach Abs. 2 wird die Einwohnerzahl der Gemeinde wie folgt vervielfältigt:

1. bei einer Einwohnerzahl von weniger als 7 000 mit dem Faktor 6,
2. bei einer Einwohnerzahl von 7 000 bis unter 14 000 mit dem Faktor 5,
3. bei einer Einwohnerzahl von 14 000 bis unter 21 000 mit dem Faktor 4,
4. bei einer Einwohnerzahl von 21 000 bis unter 28 000 mit dem Faktor 3,
5. bei einer Einwohnerzahl von 28 000 bis unter 35 000 mit dem Faktor 2,
6. bei einer Einwohnerzahl von 35 000 bis unter 42 000 mit dem Faktor 1,
7. bei einer Einwohnerzahl von 42 000 und mehr mit dem Faktor 0.

FÜNFTER TEIL

Auszahlungen zur Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen

§ 45

Allgemeine Grundsätze

Für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen können Gemeinden und Gemeindeverbänden Zuwendungen nach Maßgabe der §§ 46 bis 49 gewährt werden. Die Höhe der Mittel wird im Landeshaushalt festgelegt. Die Zuwendungen sind im Finanzhaushalt zu vereinnahmen.

§ 46

Pauschale Investitionsförderung im Ländlichen Raum

(1) Kreisangehörige Gemeinden im Ländlichen Raum erhalten jährlich eine Investitionsstrukturpauschale für den Ländlichen Raum und, sofern sie Mittelzentren ohne Teilfunktionen eines Oberzentrums sind, eine Investitionspauschale für Mittelzentren im Ländlichen Raum.

(2) Die Zuweisungen können auch zur Tilgung von Investitionskrediten eingesetzt werden. Sie können abweichend von § 45 Satz 3 im Ergebnishaushalt eingesetzt werden, soweit und solange beim Zuwendungsempfänger keine Auszahlungen für Investitionen oder Investitionsförderungsmaßnahmen oder für die Tilgung von Investitionskrediten anfallen.

(3) Die Zuweisungen für die einzelnen kreisangehörigen Gemeinden sind so festzusetzen, dass die verfügbaren Mittel möglichst aufgebraucht werden, und auf volle tausend Euro zu runden.

§ 47

Zuweisungen für wasserwirtschaftliche Maßnahmen

Gemeinden und Gemeindeverbände können als Träger der Unterhaltungslast bei Maßnahmen an Gewässern zweiter Ordnung, die in der Anlage 4 zu § 25 Abs. 4 des Hessischen Wassergesetzes vom 14. Dezember 2010 (GVBl. I S. 548), geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2012 (GVBl. S. 622), genannt werden, jährliche pauschale Zuweisungen erhalten, die im Staatsanzeiger für das Land Hessen als Landesprogramm bekanntgegeben werden. Das Nähere hierzu regeln Richtlinien.

§ 48

Zuwendungen zur Projektförderung

(1) Gemeinden, Gemeindeverbänden und Zweckverbänden können Zuwendungen für einzelne Investitionen bewilligt werden, die im Landeshaushalt festgelegt werden.

(2) Die Zuwendungen sind ausschließlich dazu bestimmt, die Auszahlungen zu decken, die die Empfänger selbst tragen. Die zuwendungsfähigen Auszahlungen werden grundsätzlich in Höhe eines bestimmten Anteils finanziert. Die Höhe der Zuwendung richtet sich nach der finanziellen Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers und seiner Stellung im Finanz- und Lastenausgleich. Über die veranschlagten Beträge verfügt das jeweils zuständige Fachministerium im Einvernehmen mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium und dem Ministerium der Finanzen.

(3) Investitionen im Sinne des Abs. 1 sind auch die Maßnahmen der Deutschen Bahn AG und deren Tochterunternehmen, die nach § 2 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes in der Fassung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. April 2011 (BGBl. I S. 554), förderungsfähig sind, soweit sie die Verkehrsverhältnisse in den Kommunen verbessern. Investitionen im Sinne des Abs. 1 sind ferner Maßnahmen von sonstigen Verkehrs- und Verkehrsinfrastrukturunternehmen, soweit diese Unternehmen Aufgaben des öffentlichen Personennahverkehrs erfüllen, für die die Kommunen zuständig sind. Zuwendungen werden den Verkehrs- und Verkehrsinfrastrukturunternehmen bewilligt.

§ 49

Zuwendungen zu den Auszahlungen für Krankenhäuser

(1) Um Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen für Krankenhäuser zu finanzieren, für die Gemeinden und Gemeindeverbände einen gesetzlichen Versorgungsauftrag haben, werden Mittel im Finanzausgleich veranschlagt. In die hierfür veranschlagten Mittel fließt die Krankenhausumlage nach § 51.

(2) Die veranschlagten Beträge sind zweckgebunden für gesetzlich bestimmte Zuwendungen zu verwenden.

SECHSTER TEIL

Umlagen, Umlagegrundlagen

§ 50

Kreisumlage

(1) Die Landkreise haben von ihren Gemeinden eine Kreisumlage zu erheben, soweit die Leistungen nach diesem Gesetz und die sonstigen Erträge und Einzahlungen zum Ausgleich des Haushalts und zum Ausgleich von Fehlbeträgen aus Vorjahren nicht ausreichen. Die Kreisumlage ist als Prozentsatz auf die Umlagegrundlagen nach Abs. 2 festzulegen.

(2) Umlagegrundlage für die Kreisumlage einer kreisangehörigen Gemeinde ist die um die Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft verminderte Summe aus der Steuerkraftmesszahl und den Schlüsselzuweisungen A und B. Für kreisangehörige Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von mehr als 50 000 werden die Umlagegrundlagen auf 56,5 Prozent der Beträge nach Satz 1 ermäßigt. Von Satz 2 können der Landkreis und die betroffene kreisangehörige Gemeinde einvernehmlich abweichen.

(3) Die Landkreise erheben zum Ausgleich ihrer Belastungen als Schulträger von kreisangehörigen Gemeinden, die nicht Schulträger sind, einen Zuschlag zur Kreisumlage. Der Zuschlag ist als Prozentsatz auf die nicht ermäßigten Umlagegrundlagen nach Abs. 2 Satz 1 festzulegen. Das Aufkommen aus dem Zuschlag darf die Belastung des Landkreises aus der Schulträgerschaft nicht übersteigen und ist zweckgebunden zu vereinnahmen.

(4) Die Landkreise können von den gemeindefreien Grundstücken eine Umlage erheben. Die Umlage ist als Prozentsatz auf die Umlagegrundlagen festzulegen und darf 85 Prozent nicht übersteigen. Umlagegrundlagen sind die Grundsteuermessbeträge nach § 13 Abs. 1 Satz 1 des Grundsteuergesetzes vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794), die mit den Nivellierungshebesätzen nach § 21 Abs. 2 Nr. 1 und 2 vervielfältigt werden.

(5) Die Hebesätze nach Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 Satz 2 und der Zuschlag nach Abs. 3 dürfen nach dem 31. August des Haushaltsjahres nicht mehr erhöht werden; entscheidend ist das Datum der Beschlussfassung durch den Kreistag. Soll die Kreisumlage erhöht werden, sind die zur Umlage Verpflichteten vorher anzuhören. Das Ergebnis der Anhörung ist dem Kreistag vor der Beschlussfassung über die Erhöhung mitzuteilen.

(6) Der Hebesatz für die Kreisumlage der kreisangehörigen Gemeinden bedarf der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde, wenn er den Hebesatz des Vorjahres um mehr als einen halben Prozentpunkt überschreitet. Die Genehmigung kann versagt oder es kann ein niedrigerer als der beschlossene Hebesatz genehmigt werden, wenn ein Ausgleich zwischen der angemessenen

Finanzausstattung des Landkreises und seiner Gemeinden dies erfordert. Das Ergebnis der Anhörung nach Abs. 5 Satz 2 ist in die Entscheidung über die Genehmigung einzubeziehen. § 54 der Hessischen Landkreisordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 183), zuletzt geändert durch Gesetz vom ... [einsetzen: *Ausfertigungsdatum und Fundstelle dieses Gesetzes*], bleibt unberührt.

§ 51 Krankenhausumlage

(1) Die Krankenhausumlage wird nach § 37 des Hessischen Krankenhausgesetzes 2011 vom 21. Dezember 2010 (GVBl. I S. 587), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Juli 2014 (GVBl. S. 154), aufgrund der für das Haushaltsjahr zu erwartenden Auszahlungen veranschlagt. Mehr- oder Minderbeträge werden bei der Veranschlagung der Umlage spätestens im zweiten auf das Ausgleichsjahr folgende Haushaltsjahr berücksichtigt.

(2) Die von den einzelnen kreisfreien Städten und Landkreisen aufzubringende Krankenhausumlage setzt das Ministerium der Finanzen im Einvernehmen mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium fest. Umlagegrundlagen für die Krankenhausumlage eines Landkreises sind die um die Solidaritätsumlagen auf abundante Steuer- und Umlagekraft nach den §§ 22 und 34 verminderten Summen aus den Steuerkraftmesszahlen nach § 21 und den Schlüsselzuweisungen nach den §§ 17 und 29. Umlagegrundlage für die Krankenhausumlage einer kreisfreien Stadt ist die um die Umlage auf abundante Steuerkraft nach § 28 verminderte Summe aus der Steuerkraftmesszahl nach § 27 und den Schlüsselzuweisungen nach § 23.

(3) Der Umlagehebesatz ist gerundet auf zwei Nachkommastellen so festzusetzen, dass sich der nach Abs. 1 Satz 1 veranschlagte Betrag ergibt.

§ 52 Verbandsumlage des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen

Umlagegrundlagen für die Verbandsumlage eines Landkreises nach § 14 Abs. 2 des Gesetzes über den Landeswohlfahrtsverband Hessen vom 7. Mai 1953 (GVBl. S. 93), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. März 2015 (GVBl. S. 158), sind die um die Solidaritätsumlagen auf abundante Steuer- und Umlagekraft nach den §§ 22 und 34 verminderten Summen aus den Steuerkraftmesszahlen nach § 21 und den Schlüsselzuweisungen nach den §§ 17 und 29. Umlagegrundlagen für die Verbandsumlage einer kreisfreien Stadt sind die um die Umlage auf abundante Steuerkraft nach § 28 verminderte Summe aus der Steuerkraftmesszahl nach § 27 und den Schlüsselzuweisungen nach § 23.

§ 53 Verbandsumlage des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain

(1) Umlagegrundlagen für die Verbandsumlage nach § 18 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main vom 8. März 2011 (GVBl. I S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. März 2015 (GVBl. S. 158), sind

1. die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner,
2. für die kreisfreien Städte die Umlagegrundlagen nach § 52 Satz 2 und für die kreisangehörigen Gemeinden die Beträge nach § 50 Abs. 2 Satz 1.

(2) Die Verbandsumlage ist zu 50 Prozent im Verhältnis der Umlagegrundlage nach Abs. 1 Nr. 1 und zu 50 Prozent im Verhältnis der Umlagegrundlage nach Abs. 1 Nr. 2 aufzubringen.

§ 54 Verzinsung

Rückständige Umlagen nach den §§ 50 bis 53 sind vom Zeitpunkt ihrer Fälligkeit an mit jährlich 2 Prozent über dem Basiszinssatz nach § 247 des Bürgerlichen Gesetzbuches zu verzinsen.

§ 55 Zinsdienstumlage für das Sonderinvestitionsprogramm

(1) Für den Zinsdienst für Darlehen nach den §§ 3 und 6 des Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetzes wird vom Landeswohlfahrtsverband Hessen, von den Landkreisen, den kreisfreien Städten und den kreisangehörigen Gemeinden eine Zinsdienstumlage erhoben und der Finanzausgleichsmasse zugeführt. Das Umlagesoll entspricht dem im Landeshaushalt veranschlagten Betrag. Soweit er sich im Vollzug des Landeshaushalt verändert, sind die Mehr- oder Minderbeträge des Umlagesolls spätestens im übernächsten Haushaltsjahr zu veranschlagen.

(2) Die Zinslasten für Darlehen für Ersatzschulen nach § 4 Abs. 1 Satz 2 des Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetzes und für Krankenhäuser auch in nicht öffentlicher Trägerschaft werden dem Landkreis oder der kreisfreien Stadt zugerechnet, in dem oder in der die geförderte Ersatzschule oder das geförderte Krankenhaus liegt. Die Zinslasten für Darlehen für Krankenhäuser werden dem Landeswohlfahrtsverband Hessen zugerechnet, wenn das geförderte Krankenhaus von ihm selbst, einem seiner Eigenbetriebe, einer Gesellschaft, an der er beteiligt ist, oder in seinem Auftrag errichtet oder betrieben wird.

SIEBTER TEIL Sonstige Vorschriften

§ 56 Zuwendungen außerhalb der Finanzausgleichsmasse

Soweit das Land außerhalb dieses Gesetzes aufgrund besonderer Gesetze oder nach Maßgabe des Landeshaushalts Mittel für zweckgebundene Zuwendungen an kommunale Empfänger vorsieht, sollen bei der Zuwendung deren finanzielle Leistungsfähigkeit und ihre Stellung im Finanz- und Lastenausgleich berücksichtigt werden. Über die Mittel verfügt das jeweils zuständige Fachministerium im Einvernehmen mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium und dem Ministerium der Finanzen.

§ 57 Kreisausgleichsstock

Die Landkreise können in ihrem Haushalt aus dem Aufkommen der Kreisumlage einen Ausgleichsstock zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen ihrer Gemeinden ausweisen, wenn ihre Haushaltswirtschaft im Sinne von § 92 Abs. 3 Satz 1 der Hessischen Gemeindeordnung ausgeglichen ist.

§ 58 Landesausgleichsstock

(1) Zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen und zum Ausgleich von Härten bei der Durchführung dieses Gesetzes und des Gemeindefinanzreformgesetzes in der Fassung vom 10. März 2009 (BGBl. I S. 502), geändert durch Gesetz vom 8. Mai 2012 (BGBl. I S. 1030), wird der nach § 28 des Finanzausgleichsgesetzes in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung gebildete Landesausgleichsstock fortgeführt.

(2) Liegen außergewöhnliche Belastungen oder Härten vor, kann das für kommunale Angelegenheiten zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen Zuweisungen an Gemeinden und Landkreise gewähren. Hierbei sind vorrangig Gemeinden und Landkreise zu berücksichtigen, bei denen im Ausgleichsjahr die Durchführung ihrer eigenen oder der ihnen übertragenen Aufgaben gefährdet ist und für die die außergewöhnliche Belastung oder die Härte auf unabwendbaren Umständen beruht.

(3) Das für kommunale Angelegenheiten zuständige Ministerium erlässt im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen Verwaltungsvorschriften, die insbesondere die Verteilung der Mittel nach Abs. 2, die Art der zu fördernden Einrichtungen und die Ermittlung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden regeln.

(4) Aus dem Landesausgleichsstock werden auch Zuweisungen für Zinsdiensthilfen nach Maßgabe von § 1 Abs. 4 und § 3 des Schutzschirmgesetzes vom 14. Mai 2012 (GVBl. S. 128) gewährt.

§ 59 Verwaltungskosten

Die dem Land zustehenden, bei dem Landrat als Behörde der Landesverwaltung aufkommenden Verwaltungskosten werden nach Abzug der daraus an andere Stellen geleisteten Auslagen und Abgaben dem Landkreis überlassen.

§ 60 Zuweisungen von Verwarnungsgeldern und Geldbußen

(1) Geldbußen, die durch Bescheid des Gemeindevorstandes, der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters, der Oberbürgermeisterin oder des Oberbürgermeisters oder der Landrätin oder des Landrats als allgemeine Ordnungsbehörde oder des Kreis Ausschusses festgesetzt worden sind, und Verwarnungsgelder, die von diesen Behörden erhoben worden sind, fließen der jeweiligen Gemeinde oder dem Landkreis zu. Satz 1 gilt entsprechend für Nebenfolgen, die zu einer Geldzahlung verpflichten, für die Einziehung von Gegenständen und für die Kosten des Bußgeldverfahrens.

(2) Der nach Abs. 1 begünstigten Gemeinde oder dem begünstigten Landkreis fallen die notwendigen Auslagen zur Last, soweit sie einer oder einem Betroffenen zu erstatten sind.

§ 61 Kriegsfolgelasten

Die Träger der Sozialhilfe tragen die Aufwendungen, die ihnen

1. nach Maßgabe des Sozialhilferechts für die Kriegsfolgenhilfe im Sinne der §§ 7 bis 13 des Ersten Überleitungsgesetzes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 603-3, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 1991 (BGBl. I S. 2317), erwachsen,
2. für die in § 2 Abs. 2 des Vierten Überleitungsgesetzes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 603-6, veröffentlichten bereinigten Fassung bezeichneten Leistungen erwachsen, soweit diese Aufwendungen nicht vom Bund, Land oder Ausgleichsfonds getragen werden.

§ 62 Ausgleichsleistungen an die Gemeinden für Belastungen durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs

(1) Den Gemeinden wird zum Ausgleich ihrer Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs ein Anteil von 26 Prozent des Mehraufkommens der Umsatzsteuer zugewiesen, das dem Land nach dem Finanzausgleichsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2411), zusteht. Das Mehraufkommen der Umsatzsteuer wird als proportionaler Anteil des Gesamtaufkommens ermittelt.

(2) Der auf die Gemeinden entfallende Anteil wird nach den Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer verteilt, die in der Hessischen Ausführungsverordnung zum Gemeindefinanzreformgesetz vom 11. März 1998 (GVBl. I S. 87, 204), zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. März 2015 (GVBl. S. 143), in der jeweils geltenden Fassung festgesetzt sind.

(3) Der auf die Gemeinden zu verteilende Betrag wird für das Haushaltsjahr im Landeshaushalt veranschlagt und mit je einem Viertel zu den in der Hessischen Ausführungsverordnung zum Gemeindefinanzreformgesetz genannten Terminen für die Abschlagszahlungen ausgezahlt. Die Vorschriften der Hessischen Ausführungsverordnung zum Gemeindefinanzreformgesetz über die Ermittlung und Zahlbarmachung der Ausgleichsleistungen gelten entsprechend.

(4) Nach Veröffentlichung der endgültigen Abrechnung der Umsatzsteuerverteilung und des Finanzausgleichs unter den Ländern wird der den Gemeinden zustehende Anteilsbetrag abschließend ermittelt und festgesetzt. Nach Anrechnung der geleisteten Abschlagszahlungen wird der Unterschiedsbetrag mit der ersten Abschlagszahlung im folgenden Haushaltsjahr ausgeglichen.

ACHTER TEIL Übergangs- und Schlussvorschriften

§ 63 Abmilderung von Übergangshärten

Zur Abmilderung von Übergangshärten, die sich für die Gemeinden und Landkreise aus der Umstellung auf ein bedarfsorientiertes Finanzausgleichssystem ergeben, werden im Landeshaushalt zusätzliche Mittel bereitgestellt. Diese können zur Aufstockung einzelner oder aller Teilschlüsselmassen nach § 16 Abs. 1 verwendet werden. Danach verbleibende Mittel werden für die Übergangsregelungen nach den §§ 64 bis 66 eingesetzt.

§ 64 Übergangsregelung für die kreisangehörigen Gemeinden

- (1) Kreisangehörige Gemeinden, die der Untergruppe nach § 7 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. a angehören, erhalten einen Ergänzungsansatz in Höhe von 3 Prozent ihrer Einwohnerzahl.
- (2) Kreisangehörige Gemeinden, die der Untergruppe nach § 7 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. b angehören und deren Einwohnerzahl mindestens 15 000 beträgt, erhalten einen Ergänzungsansatz in Höhe von 2 Prozent ihrer Einwohnerzahl.
- (3) Von den Ergänzungsansätzen nach Abs. 1 und 2 ausgenommen sind kreisangehörige Gemeinden, die einen Ergänzungsansatz nach § 20 Abs. 2 erhalten.

(4) Die für die Finanzierung der Ergänzungsansätze erforderlichen Mittel werden als zusätzliche Schlüsselzuweisungen gewährt.

§ 65

Übergangsregelung für die Landkreise

Abweichend von § 31 Satz 2 gilt im Ausgangsjahr eine Gewichtung von 90 Prozent. In den Folgejahren vermindert sich die Gewichtung um zwei Prozentpunkte jährlich, bis eine Gewichtung von 71 Prozent erreicht ist. Die für die Finanzierung der 71 Prozent überschreitenden Gewichtung erforderlichen Mittel werden als zusätzliche Schlüsselzuweisungen gewährt.

§ 66

Übergangsregelung für die Gemeinden und Landkreise

Aus den für das Ausgleichsjahr nach § 63 Satz 3 nach Abzug der Leistungen nach den §§ 64 und 65 zur Verfügung stehenden Mitteln erhalten die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte und die Landkreise, denen nach Anwendung der §§ 64 und 65 Verluste verbleiben, weitere Mittel. Verbleibende Verluste nach Satz 1 sind negative Veränderungen der Finanzausstattung, die sich gegenüber der am 31. Dezember 2015 geltenden Rechtslage durch veränderte Zuweisungen unter Berücksichtigung zu zahlender Umlagen ergeben. Die verbleibenden Verluste können entweder durch eine Modellberechnung für das jeweilige Ausgleichsjahr oder im Wege einer Durchschnittsbetrachtung auf der Grundlage von Modellberechnungen für mehrere vergangene Jahre ermittelt werden.

§ 67

Übergangsregelungen für die Kreisumlage

(1) Für kreisangehörige Gemeinden, die der Untergruppe nach § 7 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. d angehören und für die nach § 37 Abs. 3 Satz 5 des Finanzausgleichsgesetzes in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung ein abweichender Hebesatz für die Kreisumlage galt, wird der auf die Umlagegrundlagen nach § 50 Abs. 2 anzuwendende Hebesatz erhöht. Der maßgebliche Hebesatz wird berechnet, indem der acht Prozentpunkte nicht überschreitende Teil der im Ausgleichsjahr 2015 bestehenden Differenz der Hebesätze um zwei Drittel gemindert wird.

(2) Für kreisangehörige Gemeinden, für die nach § 37 Abs. 3 Satz 7 des Finanzausgleichsgesetzes in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung ein abweichender Hebesatz für die Kreisumlage galt, wird der auf die Umlagegrundlagen nach § 50 Abs. 2 anzuwendende Hebesatz vermindert. Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend.

(3) Im Ausgangsjahr darf das Aufkommen aus der Kreisumlage nicht höher sein, als es nach der für das Ausgleichsjahr 2015 geltenden Rechtslage gewesen wäre. Die auf die Umlagegrundlagen nach § 50 Abs. 2 und 4 Satz 2 anzuwendenden Hebesätze sind für das Ausgangsjahr entsprechend festzusetzen. Bei der Festsetzung sind die aus Abs. 1 und 2 sich ergebenden Hebesatzdifferenzen zu berücksichtigen.

§ 68

Übergangsregelung für die Abwicklung von Zuweisungen zu den Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen

(1) Die bereits aufgenommenen und bewilligten Darlehen des Abschlussprogramms Abwasser werden nach Maßgabe des § 31 Abs. 1 des Finanzausgleichsgesetzes in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung abgewickelt.

(2) Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bewilligte Zuwendungen für einzelne Investitionen im Bereich der kommunalen Altlasten- und Abfallbeseitigung nach § 33 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 des Finanzausgleichsgesetzes in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung werden nach Maßgabe des § 33 Abs. 4 des Finanzausgleichsgesetzes in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung abgewickelt.

(3) Die aufgrund des Finanzausgleichsgesetzes in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung und aufgrund entsprechender Ermächtigung durch die jährlichen Haushaltspläne eingegangenen Verpflichtungen sind aus den jeweiligen Haushaltsansätzen vorrangig zu erbringen.

§ 69

Übergangsregelung für den Landesausgleichsstock

Ansprüche auf Leistungen aus dem Landesausgleichsstock, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes nach § 28 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung begründet wurden, bestehen fort. Sie sind nach Maßgabe des § 58 Abs. 2 abzuwickeln.

§ 70 **Übergangsregelung zur Spitzabrechnung**

Mehr- oder Minderbeträge aus der Steuerverbundmasse des Haushaltsjahres 2014 nach § 2 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung (Steuerverbundmasse) können im Ausgangsjahr, solche aus der Steuerverbundmasse des Haushaltsjahres 2015 im Ausgleichsjahr 2017 durch eine Erhöhung oder Minderung des Stabilitätsansatzes berücksichtigt werden, soweit sie nicht nach § 2 Abs. 4 Satz 2 des Finanzausgleichsgesetzes in der am 31. Dezember 2015 geltenden Fassung in die Berechnung der Steuerverbundmasse einbezogen wurden. Eine Minderung des Stabilitätsansatzes über seine vollständige Aufzehrung hinaus ist ausgeschlossen. Bei der Berechnung nach § 9 Abs. 2 Satz 3 und 4 bleibt eine im vorangegangenen Ausgleichsjahr erfolgte Berücksichtigung von Mehr- oder Minderbeträgen nach Satz 1 außer Betracht.

§ 71 **Berichtigungen**

(1) Anträge auf Berichtigung von Umlagegrundlagen für die Umlagen nach den §§ 50 bis 53, von Leistungen aufgrund dieses Gesetzes oder von Solidaritätsumlagen auf abundante Steuer- oder Umlagekraft nach den §§ 22, 28 oder 34 sind innerhalb einer Ausschlussfrist von drei Monaten nach der Bekanntgabe zu stellen. Die Ausschlussfrist endet frühestens mit dem Ablauf des 30. Juni des Ausgleichsjahres.

(2) Eine Berichtigung einer in Abs. 1 genannten Umlagegrundlage ist nur durchzuführen, wenn sie zu einer Abweichung von mindestens 500 Euro führt. Eine Berichtigung einer Leistung oder einer Solidaritätsumlage auf abundante Steuer- oder Umlagekraft ist nur durchzuführen, wenn sie zu einer Abweichung von mindestens 250 Euro führt.

(3) Spitzenbeträge, die sich aus Berichtigungen von Leistungen oder Solidaritätsumlagen auf abundante Steuer- oder Umlagekraft ergeben, werden über den Landesausgleichsstock verrechnet.

§ 72 **Aufhebung von Leistungen**

(1) Werden aufgrund dieses Gesetzes ergangene Verwaltungsakte zurückgenommen oder widerrufen, findet das Hessische Verwaltungsverfahrensgesetz mit der Maßgabe Anwendung, dass der zu erstattende oder zeitweilig nicht zweckentsprechend verwendete Betrag nur zu verzinsen ist, wenn er 50 000 Euro übersteigt.

(2) Die zu erstattenden Beträge und Zinsen sollen bei dem jeweiligen Ausgabenansatz vereinnahmt werden.

§ 73 **Verordnungsermächtigungen**

(1) Die Ministerin oder der Minister der Finanzen erlässt im Einvernehmen mit der für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerin oder dem hierfür zuständigen Minister durch Rechtsverordnung die notwendigen Regelungen über das Verfahren zur Durchführung dieses Gesetzes und die sonstigen Ausführungsbestimmungen. In den Ausführungsbestimmungen wird das Nähere über die Berechnung und Zahlung der Allgemeinen und Besonderen Finanzaufweisungen festgelegt.

(2) Im Fall des § 46 bestimmt die Ministerin oder der Minister der Finanzen im Einvernehmen mit der für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerin oder dem hierfür zuständigen Minister, im Fall des § 47 die für Wasserwirtschaft und für Gewässerschutz und Gewässernutzung zuständige Ministerin oder der hierfür zuständige Minister im Einvernehmen mit der Ministerin oder dem Minister der Finanzen und der für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerin oder dem hierfür zuständigen Minister durch Rechtsverordnung,

1. wie sich für die einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften die Höhe der Zuweisungen bemisst,
2. wie die Zuweisung zu runden, die Verwendung und zurückzufordernde Beträge nachzuweisen, aufzurechnen oder zu verrechnen sind,
3. welche amtliche Statistik oder welche Erhebungsunterlagen zugrunde zu legen sind.

§ 74 **Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2016 in Kraft.

Artikel 2¹**Änderung des Gesetzes über den Landeswohlfahrtsverband Hessen**

§ 14 des Gesetzes über den Landeswohlfahrtsverband Hessen vom 7. Mai 1953 (GVBl. S. 93), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. März 2015 (GVBl. S. 158), wird wie folgt geändert:

1. In Abs. 1 Satz 1 wird die Angabe "29. Mai 2007 (GVBl. I S. 310), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. März 2011 (GVBl. I S. 162)," durch "... [einsetzen: *Ausfertigungsdatum und Fundstelle dieses Gesetzes*]" ersetzt.
2. Abs. 3 Satz 2 wird aufgehoben.

Artikel 3²**Änderung des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main**

In § 18 Satz 1 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main vom 8. März 2011 (GVBl. I S. 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. März 2015 (GVBl. S. 158), wird die Angabe "§ 40 des Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung vom 29. Mai 2007 (GVBl. I S. 310), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2010 (GVBl. I S. 612)," durch "§ 53 des Finanzausgleichsgesetzes vom ... [einsetzen: *Ausfertigungsdatum und Fundstelle dieses Gesetzes*]" ersetzt.

Artikel 4³**Änderung der Hessischen Landkreisordnung**

§ 53 Abs. 2 der Hessischen Landkreisordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 183), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. März 2015 (GVBl. S. 158), wird wie folgt gefasst:

"(2) Der Landkreis erhebt von den kreisangehörigen Gemeinden eine Umlage nach Maßgabe des § 50 des Finanzausgleichsgesetzes vom ... [einsetzen: *Ausfertigungsdatum und Fundstelle dieses Gesetzes*]; von den gemeindefreien Grundstücken kann er eine Umlage erheben (Kreisumlage). Die Kreisumlage ist in der Haushaltssatzung für jedes Haushaltsjahr neu festzusetzen."

Artikel 5⁴**Änderung des Hessischen Krankenhausgesetzes 2011**

In § 37 Satz 1 des Hessischen Krankenhausgesetz 2011 vom 21. Dezember 2010 (GVBl. I S. 587), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. Juli 2014 (GVBl. S. 154), wird die Angabe "§ 38 des Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung vom 29. Mai 2007 (GVBl. I S. 310), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Juni 2013 (GVBl. S. 446)" durch "§ 51 des Finanzausgleichsgesetzes vom ... [einsetzen: *Ausfertigungsdatum und Fundstelle dieses Gesetzes*]" ersetzt.

Artikel 6⁵**Änderung der Hessischen Ausführungsverordnung zum Gemeindefinanzreformgesetz**

In § 1 der Hessischen Ausführungsverordnung zum Gemeindefinanzreformgesetz vom 11. März 1998 (GVBl. I S. 87, 204), zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. März 2015 (GVBl. S. 143), wird die Angabe "§ 46a des Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung vom 29. Mai 2007 (GVBl. I S. 310), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Juni 2013 (GVBl. S. 446)," durch "§ 62 des Finanzausgleichsgesetzes vom ... [einsetzen: *Ausfertigungsdatum und Fundstelle dieses Gesetzes*]" ersetzt.

Artikel 7⁶**Änderung des Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetzes**

In § 7 des Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetzes vom 9. März 2009 (GVBl. I S. 92) wird die Angabe "§ 41 des Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung vom 29. Mai 2007 (GVBl. I S. 310), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. November 2008 (GVBl. I S. 979)," durch "§ 56 des Finanzausgleichsgesetzes vom ... [einsetzen: *Ausfertigungsdatum und Fundstelle dieses Gesetzes*]" ersetzt.

¹ Ändert FFN 300-5

² Ändert FFN 330-48

³ Ändert FFN 332-1

⁴ Ändert FFN 351-84

⁵ Ändert FFN 41-22

⁶ Ändert FFN 41-39

Artikel 8⁷
Änderung des Schutzschirmgesetzes

In § 1 Abs. 4 Satz 1 des Schutzschirmgesetzes vom 14. Mai 2012 (GVBl. S. 128) wird die Angabe "§ 28 Abs. 1 Satz 2 des Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung vom 29. Mai 2007 (GVBl. I S. 310), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Mai 2012 (GVBl. S. 128)," durch "§ 58 Abs. 4 des Finanzausgleichsgesetzes vom ... [*einsetzen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle dieses Gesetzes*]" ersetzt.

Artikel 9⁸
Aufhebung bisherigen Rechts

Das Finanzausgleichsgesetz in der Fassung vom 29. Mai 2007 (GVBl. I S. 310), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Juni 2013 (GVBl. S. 446), wird aufgehoben.

Artikel 10
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2016 in Kraft.

⁷ Ändert FFN 41-40

⁸ Hebt auf FFN 41-16

Begründung

Gliederung

Allgemeine Begründung

- A Ausgangslage
 - I. Aktuelle Rechtsentwicklung in den Flächenländern
 - II. Urteil des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen
 - III. Konzeptionelle Vorarbeiten
 - 1. Beteiligte Gremien
 - 2. Orientierung an anderen Finanzausgleichssystemen (Ländervergleich)
 - 3. Erhebung der kommunalen Pflichtaufgaben
 - 4. Sondierung des verfügbaren Datenmaterials
 - 5. Zuordnung der Pflichtaufgaben zu den Positionen der kommunalen Haushaltssystematik und Aufteilung der Ausgaben in solche für Pflichtaufgaben und solche für freiwillige Aufgaben
 - 6. Konzept zur Fortschreibung statistischer Daten
 - 7. Bildung kommunaler Gruppen und Untergruppen
- B Grundlagen des neuen Finanzausgleichssystems
 - I. Ergebnis des Ländervergleichs
 - II. Grundentscheidungen für eine hessische Methode zur Bedarfsermittlung
 - 1. Modellberechnung als Grundlage
 - 2. Ermittlung der Ausgaben für Pflichtaufgaben
 - a) Verwendete Daten
 - b) Pflichtaufgabenkatalog
 - c) Aufteilung der Ausgaben in solche für Pflichtaufgaben und solche für freiwillige Aufgaben
 - 3. Defizitbetrachtung
 - 4. Ermittlung der angemessenen Defizite für Pflichtaufgaben
 - a) Bildung kommunaler Gruppen und Untergruppen
 - b) Angemessenheitsprüfung
 - 5. Berücksichtigung von Sonderbedarfen
 - a) Sonderbedarfe aufgrund von Sonderzuständigkeiten
 - b) Sonderbedarfe aufgrund von besonderen Einflussfaktoren
 - c) Sonstige Sonderbedarfe
 - aa) Metropolenzuschlag
 - ba) Sonderbedarf für Bevölkerungsrückgang
 - ca) Sonderbedarf für kreisangehörige Gemeinden und Landkreise im Ländlichen Raum
 - da) Sonderbedarf für Gemeinden, deren Einwohnerzahl unter 7.500 sinkt
 - 6. Umgang mit Besonderen Finanzausweisungen und Investitionszuweisungen
 - 7. Anrechnung von Einnahmen und Einnahmepotenzialen
 - a) Kommunale Einnahmepotenziale
 - b) Umgang mit "überschießenden" Steuereinnahmen
 - c) Berücksichtigung der tatsächlichen Einnahmen
 - 8. Fortschreibung durch Aktualisierung der statistischen Daten
 - 9. Fortschreibung durch Berücksichtigung gesetzlicher Veränderungen
 - 10. Garantiezuschlag für freiwillige Aufgaben
 - 11. Finanzkraftabhängiger weiterer Zuschlag
 - 12. Zwischenergebnis: Festansatz
 - III. Stabilitätsansatz
 - IV. Spitzabrechnung
 - V. Ausweis einer Verbundquote
 - VI. Grundentscheidungen zur horizontalen Verteilung
 - 1. Verwendung der Finanzausgleichsmasse

- a) Besondere Finanzausweisungen
- b) Investitionszuweisungen
- c) Spezielle Finanzierungen
- d) Leistungen aus dem Landesausgleichsstock
- e) Schlüsselzuweisungen
- 2. Verteilung der Finanzausgleichsmasse
- VII. Härteausgleich
- C Vertikaler Finanzausgleich
- I. Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung
 - 1. Umgang mit gesetzlichen Veränderungen
 - 2. Statistische Grundlagen
 - 3. Vorbereitung der Daten
 - 4. Bedarfsberechnung
 - a) Unterscheidung kommunaler Aufgaben nach Pflichtigkeit
 - b) Ermittlung der Produktbereichsdefizite
 - c) Ermittlung der angemessenen Defizite
 - d) Ermittlung der angemessenen Defizite im Produktbereich 3 (Schulträgeraufgaben)
 - e) Zusätzliche erforderliche Anpassungen
 - aa) Anpassungen zur Abbildung einer angemessenen kostendeckenden Schulumlage
 - ba) Anpassung der Kreisumlage aufgrund steuerlicher Veränderungen
 - ca) Anpassung der Kreisumlage der Sonderstatusstädte
 - da) Anpassungen aufgrund veränderter Belastungen wegen der LWV- und der Krankenhausumlage
 - f) Ermittlung des Garantiezuschlags für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben
 - g) Statistische Hochrechnung des Defizits
 - h) Abzug der allgemeinen Deckungsmittel (insb. Steuereinnahmen und -einnahmepotenziale)
 - aa) Prognose der allgemeinen Deckungsmittel
 - ba) Abzug nicht zu berücksichtigender allgemeiner Deckungsmittel
 - ca) Abzug der allgemeinen Deckungsmittel
 - i) Aufschlag für Sonderbedarfe
 - j) Hinzurechnung von Besonderen Finanzausweisungen und Investitionszuweisungen
 - k) Hinzurechnung der Finanzausweisung für den Landeswohlfahrtsverband Hessen
 - l) Zwischenergebnis: Finanzielle Mindestausstattung
 - 5. Finanzkraftabhängiger Zuschlag
 - 6. Zwischenergebnis: angemessene Finanzausstattung
- II. Berechnung der Finanzausgleichsmasse
 - 1. Festansatz
 - 2. Stabilitätsansatz
 - 3. Umlagen
 - 4. Verrechnungen/Abrechnung des Steuerverbundes
- III. Abmilderung von Übergangshärten
- IV. Übersicht Berechnungsergebnisse
- D Horizontale Verteilung
- I. Parameter der Verteilung der Schlüsselzuweisungen
 - 1. Teilschlüsselmassen
 - 2. Einwohnergewichtung
 - a) Hauptansatz
 - aa) Hauptansatz der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte
 - ba) Hauptansatz der Landkreise
 - b) Ergänzungsansätze
 - aa) Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang (Demografiefaktor)
 - ba) Ergänzungsansatz für kreisangehörige Gemeinden im Ländlichen Raum
 - ca) Ergänzungsansatz für kreisangehörige Gemeinden, deren Einwohnerzahl unter 7.500 gesunken ist

- da) Soziallastenansatz
- ea) Künftig wegfallende Ergänzungsansätze
- 3. Ermittlung der Ausgleichsmesszahl
- 4. Ermittlung der Steuerkraftmesszahl bzw. Umlagekraftmesszahl
 - a) Steuerkraftmesszahl der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte
 - b) Umlagekraftmesszahl der Landkreise
- 5. Ausgleichstarif
- II. Schlüsselzuweisung A
- III. Schlüsselzuweisung B
- IV. Umlagen
 - 1. Solidaritätsumlage auf abundante Steuer- bzw. Umlagekraft
 - 2. Kreisumlage
 - 3. Krankenhausumlage
 - 4. Verbandsumlage des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen
 - 5. Zinsdienstumlage für das Sonderinvestitionsprogramm
 - 6. Verbandsumlage des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain
- V. Besondere Finanzausweisungen
- VI. Investitionszuweisungen
- E Sicherstellung einer angemessenen Finanzausstattung im Einzelfall
- F Übergangsregelungen
 - I. Übergangsverluste der kreisangehörigen Gemeinden
 - 1. Ergänzungsansatz für kreisangehörige Grundzentren mit weniger als 7.500 Einwohnern
 - 2. Ergänzungsansatz für kreisangehörige Grundzentren mit mindestens 15.000 Einwohnern
 - II. Übergangsverluste der Landkreise
 - III. Sonstige Übergangsverluste
 - IV. Übergangsregelungen für die Kreisumlage
 - 1. Stufenweise Angleichung der Hebesätze
 - 2. Festlegung der Kreisumlage im Ausgangsjahr
 - V. Weitere Übergangsregelungen
- G Künftig wegfallende Regelungen
 - I. § 40c FAG
 - II. § 46 Abs. 2, 3 FAG

Einzelbegründung

Stellungnahmen zum Gesetzentwurf

- A Stellungnahme des Hessischen Städtetages
 - I. Inhalt der Stellungnahme
 - 1. Vertikaler Finanzausgleich - Finanzausgleichsmasse
 - 2. Vertikaler Finanzausgleich - Bedarf
 - a) Pflichtigkeitsquote
 - b) Einordnung von Garantiezuschlag und freiwilligen Leistungen
 - c) Berechnungsmethode des Korridors
 - d) Qualität statistischer Daten
 - e) Gegenrechnung des kommunalen Ertrags
 - 3. Horizontaler Finanzausgleich
 - a) Horizontale Verteilung auf Grundlage der tatsächlichen Defizite
 - b) Kreis- und Schulumlage
 - c) Nivellierungshebesätze
 - d) Solidaritätsumlage
 - e) Übergangsregelungen
 - f) Belange des Ballungsraumes

- II. Bewertung
 - 1. Vertikaler Finanzausgleich
 - 2. Horizontaler Finanzausgleich
- B Stellungnahme des Hessischen Städte- und Gemeindebundes
 - I. Inhalt der Stellungnahme
 - 1. Ausgestaltung des Stabilitätsansatzes
 - 2. Mindestausstattung und Berechnung der Zuschussbedarfe
 - 3. Eigene Einnahmen der Kommunen
 - 4. Finanzkraftzuschlag und angemessene Finanzausstattung
 - 5. Begrenzung der Kreisumlage
 - 6. Lasten der Kinderbetreuung
 - 7. Solidaritätsumlage
 - 8. Abgrenzung pflichtiger und freiwilliger Aufgaben
 - II. Bewertung
 - 1. Vertikaler Finanzausgleich
 - 2. Begrenzung der Kreisumlage
 - 3. Lasten der Kinderbetreuung
 - 4. Sonstiges
- C Stellungnahme des Hessischen Landkreistages
 - I. Inhalt der Stellungnahme
 - 1. Vertikaler Finanzausgleich - Bedarfsermittlung durch Korridormodell
 - 2. Vertikaler Finanzausgleich - Fortschreibung der Finanzausgleichsmasse
 - 3. Vertikaler Finanzausgleich - Anrechnung des Kreisumlageaufkommens
 - 4. Vertikaler Finanzausgleich - Verteilungsmaßstab Stabilitätsansatz
 - 5. Horizontaler Finanzausgleich - Einwohnergewichtung
 - 6. Horizontaler Finanzausgleich - Kreisumlage
 - II. Bewertung
 - 1. Vertikaler Finanzausgleich - Bedarfsermittlung durch Korridormodell
 - 2. Vertikaler Finanzausgleich - Fortschreibung der Finanzausgleichsmasse
 - 3. Vertikaler Finanzausgleich - Anrechnung des Kreisumlageaufkommens
 - 4. Vertikaler Finanzausgleich - Verteilungsmaßstab Stabilitätsansatz
 - 5. Horizontaler Finanzausgleich - Einwohnergewichtung
 - 6. Horizontaler Finanzausgleich - Kreisumlage
- D Stellungnahme des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen
 - I. Inhalt der Stellungnahme
 - 1. Neuregelung zu der Allgemeinen Finanzausweisung an den LWV
 - 2. Verschmelzung der bisherigen Investitionspauschalen mit der Allgemeinen Zuweisung
 - 3. Berücksichtigung des Bedarfs des LWV und Hochrechnung für das erste Ausgleichsjahr
 - 4. Fehlbetragsregelung nach dem LWV-Gesetz
 - II. Bewertung
 - 1. Neuregelung zu der Allgemeinen Finanzausweisung an den LWV
 - 2. Verschmelzung der bisherigen Investitionspauschalen mit der Allgemeinen Zuweisung
 - 3. Berücksichtigung des Bedarfs des LWV und Hochrechnung für das erste Ausgleichsjahr

Verzeichnis der Anlagen (auf CD--ROM)

Allgemeine Begründung

A Ausgangslage

Der Kommunale Finanzausgleich (KFA) in Hessen basierte bislang auf einem Verbundquoten-Modell, welches dadurch gekennzeichnet war, dass die Kommunen mit 23 % an bestimmten Steueranteilen des Landes beteiligt waren. Dieses System wurde seit seiner Einführung durch das Finanzausgleichsgesetz vom 30. Mai 1956 (GVBl. S. 107) nie in Zweifel gezogen. Die überwiegende Zahl der Flächenländer folgt bei der Bemessung der Finanzausgleichsmasse dem Verbundquoten-Modell.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf sollen die Finanzbeziehungen zwischen dem Land Hessen und seinen Kommunen auf eine grundlegend neue Basis gestellt werden. An die Stelle des Steuerverbundes soll ein bedarfsorientiertes Finanzausgleichssystem treten, welches nicht mehr die Verteilung einer feststehenden Finanzmasse, sondern den aus ihrer Aufgabenwahrnehmung abgeleiteten Finanzbedarf der Kommunen in den Blick nimmt.

Diese Systemumstellung wurde notwendig, nachdem der Staatsgerichtshof des Landes Hessen (Staatsgerichtshof) durch sein Urteil vom 21. Mai 2013 (P.St. 2361) über die Kommunale Grundrechtsklage der Stadt Alsfeld gegen das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 vom 16. Dezember 2010 (GVBl. I S. 612) dieses in wesentlichen Teilen für unvereinbar mit der Verfassung des Landes Hessen (HV) erklärt hat. Danach stand das Land vor der Aufgabe, innerhalb von knapp zwei Jahren nicht nur den kommunalen Finanzbedarf zu ermitteln, sondern, da es hierfür in der gesamten Bundesrepublik nur sehr wenige Vorbilder gibt, zunächst die erforderliche methodische Konzeption zu erstellen, die eine derartige Bedarfsermittlung erst ermöglichte.

I. Aktuelle Rechtsentwicklung in den Flächenländern

Hessen folgt hier einem Trend, der im Jahr 2005 in **Thüringen** eingeleitet wurde. Nach dem Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshof vom 21. Juni 2005 (VerfGH 28/03), der den Thüringer Kommunalen Finanzausgleich in wesentlichen Teilen für verfassungswidrig erklärt hatte, entwickelte Thüringen mit dem Thüringer Finanzausgleichsgesetz (ThürFAG) vom 20. Dezember 2007 (GVBl. S. 259) als erstes Bundesland ein bedarfsorientiertes Ausgleichssystem. Im Gegensatz zu dem rein einnahmebasierten Verbundquoten-Modell bemisst sich die Finanzausgleichsmasse in diesem System nach dem Finanzbedarf der Kommunen, der aus der Wahrnehmung der ihnen obliegenden Aufgaben entspringt. Grundlage für die Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs war eine umfassende Kostenerhebung unter den Kommunen in den Jahren 2006/2007 auf Basis der Jahre 2003 bis 2005. Die so ermittelten Ausgaben wurden in einem Korridorverfahren bereinigt. Aus den von den Kommunen gemeldeten Ausgaben für die Pflichtaufgaben wurden (aufgeteilt nach einzelnen Aufgabenbereichen und Größenklassen von Kommunen) zunächst Durchschnittswerte gebildet. Anschließend wurde ein Korridor im Bereich von 50 % bis 100 % gebildet, wonach der Durchschnittswert 100 % darstellte. Die Ausgaben, die unter 50 % des Durchschnittswertes lagen, wurden auf 50 % des Durchschnittswertes angehoben. Alle Ausgaben, die über dem ermittelten Durchschnittswert lagen, wurden auf den Durchschnittswert reduziert. Ziel der Verfahrensweise war es, sich bei der Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung an den wirtschaftlich und sparsam arbeitenden Kommunen zu orientieren und offensichtlich fehlerhafte Meldedaten zu korrigieren.

Das methodische Vorgehen in Thüringen wurde in einem weiteren Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshof vom 2. November 2011 (VerfGH 13/10) im Wesentlichen bestätigt. In den Folgejahren wurde jedoch ein nicht unwesentlicher Optimierungsbedarf des neuen Finanzausgleichsverfahrens festgestellt, weshalb zum 1. Januar 2013 eine umfassende Reform erfolgte. Die Datenbasis, die auf einer direkten Abfrage von Aufgaben und Kosten bei den Kommunen basierte, erwies sich als sehr Streitbehaftet und aktualisierungsbedürftig. Daher wurde ab dem Ausgleichsjahr 2013 die Bedarfsermittlung auf eine neue und objektivere Datengrundlage, die jeweils aktuellste amtliche Jahresrechnungsstatistik, gestellt. Für das Ausgleichsjahr 2013 wurden so die Daten der Rechnungsstatistik 2010 unter Heranziehung des durchschnittlichen jährlichen Anstiegs der Verbraucherpreise der letzten 10 Jahre und weiterer, von den jeweiligen Bedarfsträgern abhängiger Indikatoren (z.B. der Entwicklung der Schülerzahlen) fortgeschrieben. Die aus der Jahresrechnungsstatistik abgeleiteten Zuschussbedarfe stellen nunmehr den Ausgangspunkt für die Bestimmung der Mindestausstattung dar. Vom ermittelten Finanzbedarf werden die eigenen Einnahmen⁹ der Kommunen abgezogen, um die ungedeckte Mindestausstattung - die untere Grenze des kommunalen Finanzbedarfs und damit den Kernbereich der Finanzausstattungsgarantie - zu ermitteln. Bei der Berechnung der Einnahmen der Kommunen werden durch Nivellierungshebesätze errech-

⁹ Der Terminologie des Staatsgerichtshofs entsprechend, werden im Folgenden auch die Begriffe "Einnahmen" und "Ausgaben" verwendet. Die Nomenklatur des kommunalen Haushaltsrechts bezieht sich demgegenüber auf "Einzahlungen" und "Auszahlungen", was bei der Formulierung des § 7 FAG [E] berücksichtigt wurde.

nete fiktive Steuereinnahmen bei den Realsteuern (Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer) berücksichtigt. Dazu kommen neben aufgabenspezifischen Einnahmen aus Gebühren und vom Bund die Einzahlungen des Landes (soweit nicht im Rahmen der Finanzausgleichsmasse gezahlt). An die Stelle des Korridormodells trat ein Benchmark-Verfahren. Die drei günstigsten Gebietskörperschaften bezogen auf zehn gesondert betrachtete Aufgabenbereiche (Schule, SGB II, SGB XII, Kita, Straßen/ÖPNV, übertragener Wirkungskreis, Gemeinkosten, restliche Pflichtaufgaben, freiwillige Leistungen, Investitionen) bilden nun den Maßstab, an dem alle Kommunen gemessen werden. Ausschlaggebend sind hierbei die Zuschussbedarfe je Indikator (z.B. Einwohner, Kind, sonstige Bedarfsträger, Fläche).

Diese Neuregelung hat in Thüringen zu einer teilweisen Abkehr von der strengen Bedarfsorientierung geführt. Die Mindestausstattung ist nunmehr als eine nicht zu unterschreitende Kontrollgröße zu verstehen. Die Bestimmung der Finanzausgleichsmasse als Teil der insgesamt angemessenen Finanzausstattung erfolgt regelgebunden nach dem Thüringer Partnerschaftsgrundsatz. Danach sollen sich die Finanzausstattungen des Landes und der Kommunen mit gleichen Raten entwickeln. Die Ist-Zuschussbedarfe auf Basis der Jahresrechnungsstatistik 2010 bestimmen den Eintaktpunkt für die regelgebundene angemessene Finanzausstattung. Für die Jahre 2013 bis 2015 wurde ein prozentuales Verhältnis von 36,47 % (Kommunen) zu 63,53 % (Land) ermittelt. Durch einen jährlichen Vergleich des regelgebundenen Finanzbedarfs mit der ungedeckten Mindestausstattung erfolgt die verfassungsrechtliche Kontrolle der Höhe der Finanzausgleichsmasse.

Das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs veranlasste auch die Landesregierung in **Sachsen-Anhalt** zu einer Neuausrichtung des Finanzausgleichsgesetzes auf der Grundlage einer objektiven Ermittlung der tatsächlichen Kosten der Aufgabenerledigung durch die Kommunen. Daher trat mit dem Finanzausgleichsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt für die Jahre 2010 und 2011 vom 16. Dezember 2009 (GVBl. LSA 2009, 684) an die Stelle einer quotendefinierten Finanzausgleichsmasse eine aufgabenbezogene, am Bedarf ausgerichtete Finanzausgleichsmasse. Der Anstoß hierzu unter dem Eindruck der Rechtsentwicklung in Thüringen erfolgte durch den Koalitionsvertrag zwischen CDU und SPD im Jahr 2006. Das zunächst für die Finanzausgleichsjahre 2010 bis 2012 geltende Modell ist mit Blick auf die Jahre 2013/14 noch einmal überarbeitet worden.

Die Bedarfsermittlung für das Finanzausgleichsjahr 2013 erfolgt grundsätzlich differenziert für die drei kommunalen Gruppen: kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden. Als Datengrundlage werden die Jahresrechnungsstatistiken 2009 und 2010 sowie die Kassenstatistik 2011 herangezogen. Ausgangspunkt der Betrachtung ist ein speziell definierter "Zuschussbedarf", welcher sich aus dem Saldo der laufenden Ausgaben und Einnahmen (ausschließlich des Verwaltungshaushaltes), dem sonstigen Nettotransfer und den Nettosteuerereinnahmen der Jahre 2009 bis 2011 zusammensetzt. Innerhalb dieses "Zuschussbedarfes" werden verschiedene Bereinigungen vorgenommen, die sich teilweise bedarfsmindernd (z.B. keine Berücksichtigung von Abschreibungen, Anrechnung der örtlichen Steuern) und teilweise auch bedarfs erhöhend (z.B. keine Anrechnung von Bedarfszuweisungen als Einnahmen) auswirken. Der so ermittelte Betrag wird mittels Preissteigerungs- und Bevölkerungsentwicklung auf das Jahr 2013 hochgerechnet. Anschließend werden von diesem "Zuschussbedarf" der mittels Preisentwicklung hochgerechnete sonstige Nettotransfer sowie die mittels Steuerschätzung prognostizierten Netto-steuereinnahmen abgezogen. Diese Werte, die sich zunächst auch aus dem Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2011 ergeben, werden ebenfalls auf das Jahr 2013 hochgerechnet.

Der so errechnete FAG-Ausgangsbetrag wird im Folgenden durch weitere Bedarfsberechnungen ergänzt, beispielsweise durch den Abzug nicht ausgeschöpfter Ertragspotenziale auf Basis von Nivellierungshebesätzen, die Anrechnung einer Remanenzkostenpauschale und Anpassungen auf Grund neuer oder sich ändernder Gesetze (sofern die finanziellen Auswirkungen im Einzelfall fünf Mio. Euro übersteigen). Im Ergebnis ergibt sich daraus die Finanzausgleichsmasse. Sie wird erhöht durch eine Finanzkraftumlage der kreisangehörigen Gemeinden in Höhe von 10 % aus der Summe der Steuerkraftmesszahl und der Schlüsselzuweisungen.

Auch in den Ausgleichssystemen Bayerns, Niedersachsens und Mecklenburg-Vorpommerns zeigen sich bedarfsbezogene Ansätze.

Seit dem 1. Januar 2010 enthält das in seiner Grundstruktur verbundquotenbasierte **bayerische** FAG neben materiell-rechtlichen Regelungen auch Regelungen für das Verfahren zur Entscheidung über den Umfang des Kommunalen Finanzausgleichs. In Art. 23 FAG ist gesetzlich festgelegt, dass der Entwurf des Finanzausgleichs eines Haushaltsjahres vor der Beschlussfassung der Staatsregierung mit den Kommunalen Spitzenverbänden erörtert wird. Hierbei wird basierend auf der Analyse festgelegter Daten zusammen mit den Kommunalen Spitzenverbänden über den Umfang der Finanzausgleichsmasse entschieden.

Das Finanzausgleichssystem in **Niedersachsen** stützt sich hinsichtlich der Berechnung der Finanzausgleichsmasse ebenfalls auf ein verbundquotenorientiertes Modell. Im Rahmen der horizontalen Verteilung erhalten die Kommunen allerdings für die Aufgaben des übertragene Wirkungskreises steuer- bzw. umlagekraftunabhängig belastungsgerechte Pauscheträge. Die Auf-

gaben des übertragenen Wirkungskreises wurden durch eine gemeinschaftliche Schätzung von Land und Kommunen ermittelt.

Auch in **Mecklenburg-Vorpommern** ist das Finanzausgleichssystem verbundquotenbasiert. Allerdings wird die Finanzausgleichsmasse auf Basis des 2002 eingeführten Gleichmäßigkeitsgrundsatzes ermittelt. Bei der horizontalen Verteilung der Finanzausgleichsmasse werden zunächst Mittel für die Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises (§§ 10a, 14, 15 FAG) und für übergemeindliche Zwecke (§§ 10b, 16 FAG) vorab verteilt. Weitere Vorabzuweisungen erfolgen für die Zwecke Schülerbeförderung, ÖPNV, Theater/Orchester, für einen Kommunalen Aufbaufonds und für Hilfen zum Erreichen eines dauerhaften Haushaltsausgleichs. Die Aufgaben und die Kosten des übertragenen Wirkungskreises und für die genannten Zwecke wurden in einem Fragebogenverfahren in Zusammenarbeit mit den Kommunen ermittelt. Zusätzlich wurden die Investitionen der letzten drei Jahre abgefragt. Bei der Ermittlung des finanziellen Bedarfs wurden zusätzlich 20 % Overheadkosten und eine Büro/Sachkostenpauschale berücksichtigt. Von der ermittelten Summe wurde ein Selbstbehalt der Kommunen in Höhe von 7,5 % mit der Begründung eines eigenen Organisationsermessens abgezogen.

II. Urteil des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen

Der Staatsgerichtshof hat mit seinem Urteil vom 21. Mai 2013¹⁰ entschieden, dass Art. 1 Nummern 1, 2, 3, 4 und 11 sowie Art. 3 des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 unvereinbar mit Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen sind und dem Gesetzgeber aufgegeben, spätestens für das Ausgleichsjahr 2016 den KFA für Hessen verfassungskonform neu zu regeln. Die für mit der Landesverfassung unvereinbar erklärten Vorschriften hat er bis zum Inkrafttreten einer Neuregelung, längstens bis zum 31.12.2015, für weiter anwendbar erklärt.

Hintergrund dieser Entscheidung war die Kommunale Grundrechtsklage der Stadt Alsfeld, mit der sie die Feststellung der Unvereinbarkeit einzelner Vorschriften des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 mit der HV beehrte.

Das beanstandete Gesetz, das am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, hat die Steuerverbundmasse des KFA geändert. Die zuvor über den obligatorischen Steuerverbund des Art. 106 Abs. 7 GG hinaus enthaltenen Zuweisungen vom Bund zum Ausgleich der wegfallenden Einnahmen aus der Kraftfahrzeugsteuer und der LKW-Maut und die Gewerbesteuerumlage wurden herausgenommen. Daneben wurde mit der Aufhebung des Grunderwerbsteuerzuweisungsgesetzes vom 25. März 1997 (GVBl. I, S. 50) und der Verordnung zur Durchführung des Grunderwerbsteuerzuweisungsgesetzes vom 10. Oktober 1983 (GVBl. I, S. 141) die bis dahin außerhalb des KFA vorgenommene Vorabzuweisung eines Drittels des Aufkommens an Grunderwerbsteuer an die Landkreise und kreisfreien Städte abgeschafft. Infolgedessen wurde für die kreisangehörigen Gemeinden eine Kompensationsumlage eingeführt (§ 41c FAG¹¹), deren Aufkommen die Schlüsselmasse der kreisfreien Städte und der Landkreise erhöht. Damit sollte eine im Finanzausgleich zum Nachteil des Landes bestehende Schieflage im Umfang eines Korrekturbetrages von 360 Mio. Euro beseitigt werden.

Nach Ansicht des Staatsgerichtshofs sind die angegriffenen Vorschriften verfassungswidrig und verletzen das aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht aus Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 5 HV abzuleitende Recht der Antragstellerin auf angemessene Finanzausstattung.

Diese sei Im Rahmen der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gewährleistet. Eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung setze nämlich eine entsprechende finanzielle Leistungsfähigkeit als tatsächliche Grundlage voraus. Die (Letzt)Verantwortung für die Finanzausstattung der Kommunen trage - als finanzverfassungsrechtliche Kehrseite der staatsorganisatorischen Zugehörigkeit der Kommunen zu den Ländern - das Land (Rn. 92 ff.). Die Garantie einer angemessenen Finanzausstattung verlange jedenfalls, dass die Kommunen in der Lage seien, neben Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Über die Mindestausstattung hinaus hätten die Kommunen einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen weitergehenden Anspruch auf Finanzausstattung (Rn. 96 ff.).

Zwar sei der Landesgesetzgeber im Grundsatz nicht gehindert, die Steuerverbundmasse um die in Rede stehenden Steuer- und Zuweisungsarten zu reduzieren. Eine ungerechtfertigte Revision früherer Verteilungsentscheidungen liege darin nicht. Denn dem Landesgesetzgeber stehe es prinzipiell frei, veränderte Rahmenbedingungen, neue Erkenntnisse oder gewandelte Präferenzen bei der Umgestaltung des kommunalen Finanzausgleichs zu berücksichtigen, sodass ein Vertrauenstatbestand in den unveränderten Fortbestand eines einmal erreichten Standards nicht bestehe (Rn. 109). Eine Verletzung des Selbstverwaltungsrechts der Antragstellerin folge aber daraus, dass der Ge-

¹⁰ Im Folgenden zitiert nach juris.

¹¹ Soweit nicht anders gekennzeichnet, beziehen sich Verweise auf das FAG in der Fassung vom 29. Mai 2007, zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Juni 2013 (GVBl. S. 446).

setzgeber verfahrensrechtliche Mindestanforderungen für die Finanzausgleichsentscheidung nicht beachtet habe (Rn. 111). Der Gesetzgeber könne seiner Verpflichtung zu einem aufgabengerechten Finanzausgleich nur nachkommen, wenn er bei der Ausgestaltung des vertikalen Finanzausgleichs zwischen Land und Kommunen die Höhe der zur kommunalen Aufgabenerfüllung erforderlichen Finanzmittel kenne, d.h. nachvollziehbar einschätze. Dies setze eine nachvollziehbare Ermittlung des durch Aufgabenbelastung und Finanzkraft vorgezeichneten Bedarfs der Kommunen voraus (Rn. 116 ff.). Der Gesetzgeber müsse daher den Finanzbedarf der Kommunen im Hinblick auf die pflichtigen Aufgaben realitätsgerecht ermitteln und unterliege insofern auch einer Beobachtungs- und gegebenenfalls Nachbesserungspflicht. Für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben sei ein angemessener zusätzlicher Betrag vorzusehen, der z.B. mit einem Prozentsatz der Ausgaben für die Pflichtaufgaben bemessen werden könne. Die hiernach erforderliche Bedarfsermittlung erstreckte sich auch auf den horizontalen Finanzausgleich, der unterschiedliche Bedarfslagen der kommunalen Gebietskörperschaften zu berücksichtigen habe (Rn. 122 ff.).

Die Fortschreibung eines historisch gewachsenen, im Laufe der Zeit akzeptierten, aber auf keiner Analyse des kommunalen Finanzbedarfs beruhenden Zustandes ersetze nicht die verfassungsrechtlich gebotene Ermittlung des aus den aufgabenbedingten kommunalen Ausgaben in Gegenüberstellung zur kommunalen Finanzkraft resultierenden kommunalen Finanzbedarfs und dessen Anpassung an sich verändernde Verhältnisse. Eine solche Bedarfsanalyse sei dem kommunalen Finanzausgleich in Hessen bislang ersichtlich nicht zugrunde gelegt worden (Rn. 141 ff.). Ohne Bedarfsermittlung könne die Veränderung der Steuerverbundmasse auch nicht damit begründet werden, dass sich die Verteilung der Steuereinnahmen zugunsten der Kommunen verschoben habe, ohne dass diese im Vergleich zum Land oder absolut durch mehr Aufgaben und damit höhere Ausgaben belastet wären (Rn. 150).

Den Einwand des Landes, eine objektive Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs sei gar nicht möglich, weist der Staatsgerichtshof unter Verweis auf verschiedene Landesverfassungsgerichte, die den jeweiligen kommunalen Finanzausgleich insbesondere wegen einer unzulänglichen Ermittlung der kommunalen Aufgabenbelastung für unvereinbar mit der jeweiligen Landesverfassung erklärt hätten, woraufhin die jeweiligen Länder mit der Einführung von Verfahren zur Bedarfs-, Aufgaben- und Kostenanalyse reagiert hätten (Rn. 154 ff.), zurück.

Zwar sei die verfassungsrechtlich erforderliche Bedarfsanalyse möglicherweise schwierig und komplex und der Finanzbedarf der Kommunen nicht nach objektiven Kriterien eindeutig feststellbar, aber dies verlange die HV vom Landesgesetzgeber auch nicht. Vielmehr habe er bei der Bedarfsanalyse Gestaltungs- und Einschätzungsspielräume. So dürfe der Gesetzgeber bei der Ermittlung der Kosten für Pflichtaufgaben durchaus pauschalieren. Die Pflicht zur Bedarfsanalyse bedeute auch nicht, dass der Finanzausgleichsgesetzgeber alle Ausgaben der Kommunen als ausgleichsrelevant in seine Kostenanalyse einstellen müsste. Aus der Pflicht des Landes nach Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV, lediglich die "erforderlichen Mittel" sicherzustellen, folge bereits, dass Aufwendungen, die das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten, unberücksichtigt bleiben dürften (Rn. 185 f.).

Für die Bestimmung des konkreten Finanzbedarfs dürfe der Gesetzgeber die ermittelten (Durchschnitts-)Ausgaben auf ihre Angemessenheit prüfen, indem er sich an wirtschaftlich arbeitenden Kommunen orientiere. Im Rahmen der Bedarfsanalyse könnte der Gesetzgeber etwa die (gesamten) tatsächlichen Ausgaben für Pflichtaufgaben erfassen, diese (um Ausreißer nach oben und unten) bereinigen und um einen zusätzlichen Betrag für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben erhöhen, um sodann durch Anrechnung der originären Einnahmen bzw. Einnahmemöglichkeiten der Kommunen deren Finanzbedarf zu ermitteln (Rn. 161 ff.).

Zu der Angemessenheit der gegenwärtigen Finanzausstattung der Kommunen hat der Staatsgerichtshof sich ausdrücklich nicht geäußert. Die Bedarfsanalyse könne zu dem Ergebnis führen, dass die angegriffene Änderung der Steuerverbundmasse gerechtfertigt sei. Nicht auszuschließen sei, dass auch weitere Kürzungen sachgerecht wären. Denn der Staatsgerichtshof beanstande nicht die Höhe der Mittelzuweisungen, sondern ausschließlich die fehlende Bedarfsanalyse (Rn. 166).

Ogleich die unterlassene Finanzbedarfsermittlung schon das Finanzausgleichsgesetz in den dem Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 vorausgegangen Fassungen betreffe, führe sie auch zur Fehlerhaftigkeit der angegriffenen Vorschriften. Denn diese seien ebenso auf einer den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht genügenden Grundlage ergangen, ohne dass dieser Mangel durch eine aktuelle Finanzbedarfsermittlung behoben worden sei. Auch wenn die angegriffenen Vorschriften einer Veränderung der Verhältnisse in einer für sich genommen plausiblen Weise Rechnung tragen würden, bliebe offen, ob sie dem kommunalen Finanzbedarf in der von der Verfassung geforderten Weise entsprächen, solange mangels einer Finanzbedarfsermittlung nicht davon ausgegangen werden könne, dass der Finanzausgleich zuvor den kommunalen Finanzbedarf verfassungsgemäß abgedeckt habe (Rn. 179).

Hinsichtlich der Kompensationsumlage ist der Staatsgerichtshof der Ansicht, Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV schließe nicht aus, dass das Land den Kommunen nicht nur eigene Mittel zuweise,

sondern daneben auch lediglich als Veranstalter den horizontalen Finanzausgleich betreibe. Der übergemeindliche Finanzausgleich werde durch den Gedanken der interkommunalen Solidarität geprägt, der seinem Wesen nach nicht nur Rechte, sondern auch eine Verantwortung der Gemeinden untereinander begründe. Hierdurch werde ein Ausgleich zwischen Eigenverantwortlichkeit und Individualität der Gemeinden auf der einen und solidarischgemeinschaftlicher Mitverantwortung für die Existenz der übrigen Gemeinden auf der anderen Seite begründet. Der Zulässigkeit der Umlage stehe auch nicht entgegen, dass sie nicht kreisangehörigen Gemeinden, sondern kreisfreien Städten und Landkreisen zugutekomme. Der Gedanke interkommunaler Solidarität, der die Erhebung einer Umlage bei einer kommunalen Gruppe zum Vorteil einer anderen kommunalen Gruppe rechtfertige, gelte auch innerhalb der kommunalen Ebene insgesamt. Art. 137 Abs. 5 HV verbürge zudem schon seinem Wortlaut nach den Gemeinden und Gemeindeverbänden als solchen eine angemessene Finanzausstattung, nicht bloß den Gemeinden in Relation zu dem jeweiligen Gemeindeverband und dessen übrigen Mitgliedern (R. 194).

Die angegriffenen Vorschriften über die Einführung der Kompensationsumlage seien jedoch ebenfalls wegen eines Verfahrensfehlers verfassungswidrig und verletzt das Selbstverwaltungsrecht der Antragstellerin. Belaste der Gesetzgeber die Kommunen mit neuen Abgaben und Umlagen, die ihre finanzielle Handlungsfähigkeit spürbar beeinträchtigten, müsste er die Auswirkungen auf den kommunalen Finanzbedarf berücksichtigen. Dies wiederum setzt eine Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs voraus. Die Finanzanalyse des Gesetzgebers dürfe sich nicht auf den Bedarf der Gesamtheit der Kommunen beschränken, sondern müsse auch nach den drei kommunalen Gruppen differenzieren. Nur dann könne beurteilt werden, ob die Kompensationsumlage mit dem Grundsatz der Aufgabengerechtigkeit des Finanzausgleichs und dem Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung vereinbar sei (Rn. 196 ff.).

Andere Landesverfassungsgerichte stehen einem unabhängig von der Leistungskraft des Landes zu gewährenden Finanzausstattungsanspruch der Kommunen eher skeptisch gegenüber.

III. Konzeptionelle Vorarbeiten

Vor der Durchführung einer Analyse des kommunalen Finanzbedarfs stand die Entwicklung einer belastbaren Analyseverfahren. Ebenso erforderlich war es, ein neues Berechnungsverfahren zu entwerfen, welches eine gerechte Verteilung der ermittelten Masse auf die einzelnen Empfänger sicherstellt. Der vom Staatsgerichtshof vorgegebene Zeitrahmen erwies sich angesichts des Umfangs der zu bewältigenden Aufgaben als knapp bemessenen. Die Landesregierung hat unmittelbar nach Verkündung des Staatsgerichtshofs-Urteils die notwendigen Schritte eingeleitet.

1. Beteiligte Gremien

Während des gesamten Prozesses war die kommunale Familie eng eingebunden, sodass die hessischen Kommunen von Anfang an die Gelegenheit hatten, ihren Belangen Geltung zu verschaffen und an der Neugestaltung des KFA mitzuwirken. In Anlehnung an die positiven Erfahrungen mit der Facharbeitsgruppe zur KFA-Strukturreform wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet (AG KFA 2016), die in regelmäßigen Abständen über die vielfältigen Fragen, die im Rahmen der Neugestaltung des KFA zu klären und zu entscheiden sein würden, beraten sollte. Ihre konstituierende Sitzung hat die AG KFA 2016 am 5. Juli 2013 abgehalten. Neben dem Hessischen Ministerium der Finanzen, dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport, den Kommunalen Spitzenverbänden sowie dem Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV) waren die Hessische Staatskanzlei, der Hessische Landesrechnungshof, das Hessische Statistische Landesamt und weitere Ressorts in dieser Arbeitsgruppe vertreten. Die Arbeitsgruppe wurde flankiert von einer Lenkungsgruppe der Präsidenten der Kommunalen Spitzenverbände unter der Leitung des Hessischen Finanzministers. Die Aufgabe der Lenkungsgruppe bestand darin die Ergebnisse der Arbeitsgruppe politisch zu bewerten und die notwendigen Impulse zu geben.

In einer Sondersitzung der AG KFA 2016 wurde der Entwurf einer Rahmenvereinbarung zwischen den hessischen Kommunalen Spitzenverbänden und dem Hessischen Ministerium der Finanzen über das Verfahren einer Neugestaltung des KFA in Hessen ab dem Jahre 2016 ausgearbeitet, die den beiderseitigen Willen, das Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs auf möglichst konsensuellem Weg umzusetzen, förmlich manifestieren sollte. Einigkeit bestand insbesondere über folgende Kriterien für die Herangehensweise an eine Bedarfsermittlung, die jede in Betracht kommende Methode zu erfüllen hat:

- Rechtskonformität (Berücksichtigung der Vorgaben des Staatsgerichtshofs),
- Reproduzierbarkeit (Wiederholbarkeit mit einem angemessenen Verwaltungsaufwand innerhalb eines vertretbaren Zeitfensters),
- Aktualität (möglichst geringer Abstand zwischen dem Ausgleichsjahr und dem Jahr der Datenerhebung),
- Objektivität (sachlich nachvollziehbare Bedarfsanalysemethode).

Zum Abschluss der Rahmenvereinbarung kam es letztlich allerdings nicht.

2. Orientierung an anderen Finanzausgleichssystemen (Ländervergleich)

In einem ersten Schritt wurden die Finanzausgleichssysteme der übrigen deutschen Flächenländer daraufhin untersucht, ob bereits bedarfsorientierte Ansätze vorhanden waren. Zu der Thematik hat das Hessische Ministerium der Finanzen eine Länderumfrage durchgeführt.

Als Ergebnis dieser Umfrage zeigte sich, dass die Ausgleichssysteme in Thüringen und Sachsen-Anhalt detailliert betrachtet werden sollten, da nur diese nicht verbundquotenbasiert waren. Schon aufgrund der engen Bezugnahme des Hessischen Staatsgerichtshofs auf das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 21. Juni 2005 und auf die Nachfolgeentscheidung vom 2. November 2011 galt das besondere Augenmerk dem Vorgehen in diesem Bundesland. Auch Sachsen-Anhalt wurde wegen seines in Reaktion auf das Thüringer Urteil bedarfsgerecht ausgestalteten KFA näher betrachtet. Vertreter aus beiden Ländern wurden eingeladen, um ihre Finanzausgleichssysteme im Rahmen der AG KFA 2016 vorzustellen.

3. Erhebung der kommunalen Pflichtaufgaben

Um zu ermitteln, welche finanzielle Ausstattung die Kommunen zur Wahrnehmung ihrer pflichtigen und eines Mindestmaßes an freiwilligen Aufgaben benötigen, ist es nach Ansicht des Staatsgerichtshofs notwendig, den Bestand an kommunalen Aufgaben zu kennen. Daher wurde eine systematische Erhebung bei den Ressorts der Landesverwaltung durchgeführt, mit dem Ziel, einen umfassenden Überblick über die den Kommunen gesetzlich übertragenen Pflichtaufgaben zu erhalten, da sich naturgemäß nur für diese ein abschließender Katalog festlegen lässt. Abgefragt wurden sämtliche Aufgaben aus den Zuständigkeitsbereichen aller Landesressorts, die zum Stichtag 1. November 2013 durch Bundes- oder Landesgesetz den Kommunen zur Wahrnehmung übertragen waren. Der aus der Abfrage resultierende Katalog der erhobenen Pflichtaufgaben wurde im Rahmen der AG KFA 2016 mit den kommunalen Spitzenverbänden erörtert und auf ihre Ergänzungsvorschläge hin weiterentwickelt.

4. Sondierung des verfügbaren Datenmaterials

Der Staatsgerichtshof hat angeregt, die vorgegebene Bedarfsanalyse ausgehend von den kommunalen Ausgaben in Gegenüberstellung ihrer Einnahmen und Einnahmemöglichkeiten durchzuführen (vgl. Hess. StGH, a.a.O., juris Rn. 141, 144, 163). Dabei erwähnt er ausdrücklich die Möglichkeit, sich an vorhandenem statistischem Datenmaterial zu orientieren (vgl. Hess. StGH, a.a.O., juris Rn. 130).

Eine Entscheidung über die zur Bedarfsermittlung gegebenenfalls heranzuziehenden Daten erforderte zunächst fundierte Kenntnisse des verfügbaren Datenmaterials. Zu diesem Zweck wurde das Hessische Statistische Landesamt in die Vorüberlegungen eingebunden. In der AG KFA 2016 hat es die zur Verfügung stehenden Statistiken und die daraus ableitbaren Informationen vorgestellt.

Danach stehen als wesentliche Informationsquellen über kommunale Ausgaben und Einnahmen die Jahresrechnungssystematik sowie die Kassenstatistik zur Verfügung. Die Jahresrechnungssystematik bildet am detailliertesten die Zahlungsflüsse ab, da in ihr die Einzahlungen und Auszahlungen der Kernhaushalte anhand von Konten den einzelnen Aufgabenbereichen (Produktgruppen) zugeordnet sind. Diese Statistik steht aber in der Regel erst ca. eineinhalb Jahre nach Ablauf des erfassten Zeitraumes zur Verfügung. Die vierteljährliche Kassenstatistik ist wesentlich aktueller, da sie ca. 2 Monate nach Ablauf des erfassten Zeitraumes zur Verfügung steht. Sie beschränkt ihre Darstellung allerdings auf eine Differenzierung der Einnahme- und Ausgabearten. Eine Zuordnung der Einnahmen und Ausgaben zu den Produktgruppen ist in der Kassenstatistik nicht enthalten. Sonstige zur Verfügung stehende Statistiken und Datenquellen (Finanzvermögenstatistik, Schuldenstatistik, Realsteuervergleich, Jahresabschlüsse) können ergänzende Informationen liefern.

5. Zuordnung der Pflichtaufgaben zu den Positionen der kommunalen Haushaltssystematik und Aufteilung der Ausgaben in solche für Pflichtaufgaben und solche für freiwillige Aufgaben

Die mittels der Ressortumfrage erhobenen kommunalen Pflichtaufgaben wurden den Produktbereichen und -gruppen der kommunalen Haushaltssystematik gemäß Muster 12 zu § 4 Abs. 2 GemHVO zugeordnet. Danach sind der Ergebnishaushalt und der Finanzhaushalt nach verbindlichen Produktbereichen und in der ausgewiesenen Reihenfolge in Teilhaushalte zu gliedern. Für die Gliederung in Teilhaushalte enthält er eine Empfehlung, wie die verbindlichen Produktbereiche nach Produktgruppen untergliedert werden können. Auf diese Weise konnte die notwendige Verknüpfung zwischen den Ausgaben gemäß der Jahresrechnungssystematik und den erhobenen Pflichtaufgaben hergestellt werden.

Zwar ergaben sich aus diesen Daten die Informationen, wie die Pflichtaufgaben mit den statistischen Daten (Einzahlungen/Auszahlungen) in Verbindung stehen. Nicht ersichtlich war jedoch,

zu welchem Anteil auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben auf die Einzahlungen und Auszahlungen entfallen. Dieses Informationsdefizit wurde mithilfe einer qualifizierten Schätzung überbrückt. Zu diesem Zweck wurde den erhobenen Pflichtaufgaben jeweils ein Katalog typischerweise von den Kommunen wahrgenommener freiwilliger Aufgaben innerhalb der einzelnen Produktbereiche/-gruppen gegenübergestellt. Es wurde von der Prämisse ausgegangen, dass alle Ausgaben, die nicht auf diese zuvor festgelegten typischen und im Einzelfall besonders auffälligen atypischen freiwilligen Aufgaben zurückzuführen sind, auf die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben entfallen. Anhand ausgewählter Beispielmunicipalitäten wurden dann die individuellen Haushaltspläne analysiert, um zu ermitteln, welcher Anteil der Ausgaben jeweils auf diese freiwilligen Aufgaben entfällt. Die Betrachtung erfolgte dabei grundsätzlich gesondert nach den drei kommunalen Gruppen Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden, da diese sich hinsichtlich ihres Aufgabenspektrums und der Aufgabenintensität grundlegend unterscheiden. Hinzu kam auch eine gesonderte Betrachtung der kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern¹², die in der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden ein nicht mit den übrigen kreisangehörigen Gemeinden vergleichbares Aufgabenspektrum aufweisen.

Im Einzelnen stellt sich das Vorgehen wie folgt dar:

Zunächst wurden alle freiwillige Aufgaben auf der Grundlage vorhandener Unterlagen (eigene Angaben der Kommunen), der Festlegung freiwilliger Aufgaben im Rahmen des Antragsverfahrens für Mittel aus dem Landesausgleichsstock nach § 28 FAG und anhand von Erfahrungswerten erfasst. Die erfassten Aufgaben wurden überprüft, um Mehrfacherfassungen durch unterschiedliche Benennungen auszuschließen. Sodann wurden aus den ermittelten freiwilligen Aufgaben die typischerweise von einer Mehrheit der Kommunen wahrgenommenen freiwilligen Aufgaben extrahiert.

Die Anteile der freiwilligen Aufgaben an den Gesamtausgaben wurden stichprobenartig, getrennt nach Landkreisen, kreisfreien Städten, Sonderstatusstädten und sonstigen kreisangehörigen Gemeinden ermittelt, wobei auf eine möglichst große Ausgewogenheit sowohl hinsichtlich der regionalen Zugehörigkeit als auch hinsichtlich der Teilnahme am Kommunalen Schutzschirm¹³ und zentralörtlicher Funktionen geachtet wurde.

Aus den Landkreisen wurden daher von jedem Regierungspräsidium je zwei Kreise detailliert untersucht, davon möglichst ein Landkreis, der am Kommunalen Schutzschirm teilnimmt, und ein Landkreis, der nicht am Kommunalen Schutzschirm teilnimmt. Da im Regierungsbezirk Gießen alle fünf Landkreise am Kommunalen Schutzschirm teilnehmen, wurden mit dem Landkreis Gießen und dem Landkreis Limburg-Weilburg zwei strukturell möglichst unterschiedliche Landkreise für die Ermittlung ausgewählt. Aus den kreisfreien Städten wurden die Stadt Kassel als nordhessische Großstadt und die Stadt Darmstadt aus dem Raum Südhessen in die Untersuchung einbezogen. Von den Sonderstatusstädten liegen drei im Regierungsbezirk Gießen, weshalb die Stichprobe auf zwei Städte (Gießen und Marburg) aus diesem Regierungsbezirk, Fulda aus dem Regierungsbezirk Kassel und - nach dem Zufallsprinzip aus den drei in Frage kommenden Gemeinden ausgewählt - Bad Homburg aus dem Regierungsbezirk Darmstadt erstreckt wurde. Die Gruppe der sonstigen kreisangehörigen Gemeinden, die mit 414 Kommunen zahlenmäßig am stärksten vertreten ist, weist sehr heterogene Strukturen auf. Daher wurde bei der Stichprobenbildung nach Größenklassen differenziert und je Regierungsbezirk jeweils eine Gemeinde mit weniger als 7.500 Einwohnern, eine Gemeinde mit 7.500 bis 20.000 Einwohnern und eine Gemeinde mit mehr als 20.000 Einwohnern ausgewählt. Die konkrete Auswahl erfolgte nach dem Zufallsprinzip.

Die Ergebnisse wurden um besonders auffällige Ausreißer bereinigt und sodann Mittelwerte gebildet. Grundlage bildeten dabei die Haushaltsansätze der Jahre 2012/2013, da Rechnungsergebnisse für diese Jahre noch nicht vorlagen, die Rechnungsergebnisse noch früherer Jahre häufig nicht geprüft und darüber hinaus nicht mehr aktuell waren. Das so ermittelte Ergebnis pro Produktbereich wurde dann aufgerundet. Anhand des Pflichtaufgabenkatalogs erfolgte insbesondere in den Produktbereichen, die als vollständig freiwillig eingestuft worden waren, eine nochmalige Überprüfung der Gewichtung. In einem späteren Schritt wurden die ermittelten Ergebnisse durch Erstreckung der Stichproben auf weitere Kommunen noch einmal auf Plausibilität überprüft.

6. Konzept zur Fortschreibung statistischer Daten

Das Hessische Statistische Landesamt wurde mit einer Machbarkeitsstudie beauftragt, um ein Konzept zur Fortschreibung statistischer Daten zu entwickeln. Es schlug eine Methode vor, mittels derer auf der Grundlage der zuletzt verfügbaren Jahresrechnungsstatistik mithilfe der Er-

¹² Diese werden im Folgenden entsprechend dem allgemeinen Sprachgebrauch als "Sonderstatusstädte" bezeichnet.

¹³ Hierbei handelt es sich um das kommunale Entschuldungsprogramm nach dem Gesetz zur Sicherstellung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit konsolidierungsbedürftiger Kommunen (Schutzschirmgesetz) vom 14. Mai 2012.

gebnisse der zuletzt verfügbaren Jahreskassenstatistik und einer Hochrechnung von Quartalsergebnissen der Kassenstatistik des dem betreffenden Ausgleichsjahr vorausgehenden Haushaltsjahres Aggregate der Jahresrechnungsstatistik des Ausgleichsjahres vorausgeschätzt werden können. Auf der Grundlage seiner Machbarkeitsstudie wurde das Hessische Statistische Landesamt beauftragt, ein konkretes Fortschreibungsinstrument zu entwickeln.

Für Zwecke der Vorbereitung des Gesetzentwurf, insbesondere für die dafür notwendigen Modellberechnungen (vgl. BII.1.), wurde zunächst mangels Alternative auf den Verbraucherpreisindex zurückgegriffen.

7. Bildung kommunaler Gruppen und Untergruppen

Der Staatsgerichtshof legt seinen Vorschlägen eine differenzierte Betrachtung nach den drei kommunalen Gruppen der kreisfreien Städte, der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden zugrunde (vgl. Hess. StGH, a.a.O. juris Rn. 145 a.E.). Da die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden sehr groß und heterogen ist, erschien es naheliegend, diese in weitere Untergruppen zu gliedern. Daher wurde ausgehend von den drei großen Gruppen analysiert, welche weiteren Unterteilungen insbesondere innerhalb der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden sachgerecht erschienen. Erste Überlegungen zu einer sinnvollen Untergruppenbildung als Ausgangspunkt für die Bedarfsanalyse wurden parallel zu den bereits beschriebenen Aktivitäten angestellt. Neben der Auswertung der Ressortumfrage, die es ermöglichen sollte, Kommunen mit einem vergleichbaren Aufgabenspektrum zu identifizieren, wurde anhand der Jahresrechnungsstatistik ergänzend untersucht, ob sich aus den kommunalen Haushaltsdaten weitere Anhaltspunkte für Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Aufgabenintensität erkennen ließen.

B Grundlagen des neuen Finanzausgleichssystems

Die beschriebenen konzeptionellen Vorarbeiten und -überlegungen haben auf der Basis des durchgeführten Ländervergleichs zu den im Folgenden dargestellten Ergebnissen geführt.

Eine Bedarfsermittlung, wie sie der Staatsgerichtshof fordert, wurde nun erstmals seit Bestehen des hessischen Kommunalen Finanzausgleichs vorgenommen und bildet künftig die Basis für den vertikalen und horizontalen Finanzausgleich. Die hessischen Kommunen erhalten, den Vorgaben des Staatsgerichtshofs entsprechend, unabhängig von der Finanzkraft des Landes die Mittel, die sie benötigen, um ihre pflichtigen und ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben zu erfüllen. Diese Mittel sichern die finanzielle Mindestausstattung. Darüber hinaus erhalten sie zur Sicherung ihrer angemessenen Finanzausstattung einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen Zuschlag für die Erfüllung weiterer freiwilliger Aufgaben bzw. für die individuelle Schwerpunktsetzung, beispielsweise durch die Verwirklichung überobligatorischer Standards, bei den pflichtigen Aufgaben. Zudem ist vorgesehen, die Kommunen über die vom Staatsgerichtshof geforderte angemessene Finanzausstattung hinaus an der Entwicklung der Landessteuereinnahmen teilhaben zu lassen. Der horizontale Finanzausgleich folgt systematisch der vertikalen Bedarfsermittlung und gewährleistet gleichzeitig eine faire und ausgewogene Mittelverteilung.

Im Rahmen seiner Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht obliegt es dem Gesetzgeber, die maßgeblichen Parameter des neuen Ausgleichssystems auf ihre Sachgerechtigkeit zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Eine erste Evaluierung des neuen FAG erscheint nach Ablauf eines Fünfjahreszeitraums sinnvoll, sofern sich nicht vorher ein konkreter Anlass dazu ergibt.

I. Ergebnis des Ländervergleichs

Die Analyse der Finanzausgleichssysteme anderer Bundesländer hat ergeben, dass jeweils einzelne Elemente als Orientierungsansätze für die Verwirklichung eines bedarfsorientierten KFA in Hessen in Betracht kommen. Die Übernahme eines dieser Ausgleichssysteme als Ganzes erscheint hingegen nicht sinnvoll. Die Vor- und Nachteile der Einzelelemente wurden unter den Aspekten der Sach- und Systemgerechtigkeit, der Kompatibilität mit dem Urteil des Staatsgerichtshof, der Praktikabilität und, soweit Praxiserfahrungen vorhanden waren, der Folgenabschätzung (Akzeptanz, Verwaltungsaufwand) gegeneinander abgewogen. Die Orientierung an einzelnen Elementen erfolgte jeweils mit Blick auf die besonderen tatsächlichen und rechtlichen Anforderungen vor Ort.

Auf dieser Basis wurde entschieden, welche Elemente der einzelnen Bundesländer für ein hessisches System in Frage kommen. Folgende Tabelle gibt einen Überblick über das Ergebnis der Prüfung:

Elemente für die Bedarfsermittlung und Verteilung der Finanzausgleichsmasse als Orientierungsansätze für Hessen		Thüringen	Sachsen-Anhalt	Niedersachsen	Bayern	Mecklenburg-Vorpommern
Quotenbasierte FAG-Masse (mit vorgeschaltetem Verfahren zur Ermittlung des Umfang des KFA)		X	X	+	+	+
Aufgabenbezogene FAG-Masse		+	+	X	X	X
Eignung als Gesamtsystem für Hessen		X	X	X	X	X
Einzelne Elemente	Differenzierung nach kommunalen Gruppen	+	+	O	O	O
	Differenzierung kommunaler Aufgaben nach Wirkungskreisen (Grad der Pflichtigkeit)	+	(+)	+	+	+
	Differenzierung nach Mindestausstattung und angemessener Finanzausstattung	+	X	O	O	O
	Mindestausstattung unabhängig von Finanzkraft des Landes	X	--	O	O	O
	Berücksichtigung wirtschaftlicher und sparsamer Aufgabenerfüllung (Angemessenheit der Ausgaben)	(+)	X	O	O	O
	Aufschlag für freiwillige Aufgaben	(+)	X	O	O	O
	Statistik als Datengrundlage	+	+	O	O	O
	Fortschreibung statistischer Daten	+	+	O	O	O
	Bemessung von Einnahmepotenzialen durch fiktive Realsteuerhebesätze	+	+	O	O	O
	Anwendung einer Finanzkraftumlage	+	+	+	X	+

- + findet aktuell Anwendung und kann als Orientierung für Hessen herangezogen werden;
 (+) wurde zu einem früheren Zeitpunkt angewandt und kann als Orientierung für Hessen herangezogen werden;
 X wird nicht angewendet und kann somit nicht als Orientierung für Hessen herangezogen werden;
 O entfällt aufgrund fehlender Bedarfsermittlung;
 -- Bewertung nicht möglich.

Aus den Erfahrungen in Thüringen und Sachsen-Anhalt wurde für Hessen der Schluss gezogen, dass eine Orientierung an amtlichen statistischen Daten zielführender erscheint als die Datenerhebung unmittelbar bei den Kommunen (s. auch oben, AIII.4). Zum einen wäre diese mit einem enormen Aufwand verbunden gewesen, der angesichts des engen zur Verfügung stehenden Zeitfensters kaum zu bewerkstelligen gewesen wäre, und auch bei den Kommunen personelle sowie sachliche Kapazitäten in erheblichem Umfang gebunden hätte. Zum anderen bietet eine amtliche Statistik im Gegensatz zu ungeprüften Daten, die die Kommunen nach eigener Einschätzung melden, die Gewähr für eine verlässliche Datenqualität. Plausibilitäts- und Qualitätskontrollen, wie sie das Hessische Statistische Landesamt vornimmt, wären von anderer Seite nicht in gleicher Güte zu gewährleisten. Darüber hinaus hat die amtliche Statistik als objektive Datenquelle allgemein eine hohe Akzeptanz. Die aus Thüringen berichteten Erfahrungen haben gezeigt, dass die bei den Kommunen erhobene Datengrundlage höchst streitanfällig war. In den Jahren 2008 bis 2012 wurden die dort ermittelte Datengrundlage und deren Auswertung sowie Verarbeitung immer wieder kritisiert und verfassungsrechtlich beklagt (vgl. Gesetzentwurf der thüringischen Landesregierung zum Thüringer Gesetz zur Änderung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen vom 8. Oktober 2012 - LTRcks. 5/5062). Sowohl Thüringen als auch Sachsen-Anhalt stützen sich gegenwärtig bei der Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs auf die amtliche Jahresrechnungsstatistik. Es war daher kein sachlicher Grund erkennbar, einem vergleichbaren Verfahren den Vorzug vor der Heranziehung amtlicher statistischer Daten zu geben.

Auf eine Fortschreibung der statistischen Daten mittels Verbraucherpreisindex soll verzichtet werden, sobald eine alternative Fortschreibungsmethode entwickelt worden ist. Da das Hessi-

sche Statistische Landesamt eine auch von den Teilnehmern der AG KFA 2016 als fachlich nachvollziehbar und für sachgerecht erachtete Fortschreibungsmethode entwickeln soll, ist hier beabsichtigt, auf eine eigene hessische Lösung zurückzugreifen (vgl. hierzu BII.8).

Die Prüfung der tatsächlichen Ausgaben der Kommunen auf ihre Angemessenheit, die dazu dienen soll, nur solche Ausgaben zu berücksichtigen, die dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit folgen, soll mithilfe eines Korridorverfahrens erfolgen, wie es in Thüringen vor der erneuten Reform des Kommunalen Finanzausgleichs zu Anwendung kam (vgl. BII.4.b). Das Thüringer Verfassungsgericht hat diese Methode der Korridorbereinigung ausdrücklich für zulässig erklärt (vgl. Thür. VerfGH, 2.11.2011 - VerfGH 13/10 - juris Rn. 195 ff.). Demgegenüber begegnet die Orientierung an den drei günstigsten Kommunen als Benchmark für den auf wirtschaftliche und sparsame Aufgabenerfüllung zurückzuführenden Finanzbedarf mit Blick auf die Verfassungslage in Hessen rechtliche Bedenken. Der Staatsgerichtshof lässt es ausdrücklich zu, dass der Gesetzgeber die kommunalen Ist-Ausgaben auf ihre Angemessenheit prüft, indem er sich an wirtschaftlich arbeitenden Kommunen orientiert (vgl. Hess. StGH, a.a.O., juris Rn. 161). Die Frage, ob diese Aussage so zu verstehen ist, dass die Kommunen mit den geringsten Ist-Ausgaben als Maßstab herangezogen werden dürfen, wurde in der AG KFA 2016 höchst kontrovers diskutiert. Von kommunaler Seite wurde vertreten, dass Wirtschaftlichkeit nicht zwingend mit niedrigen Ausgaben identisch sei. Welches Ausgabeverhalten wirtschaftlich sei, hänge von dem jeweiligen Einzelfall ab. Ein einzelfallbezogener kommunaler Finanzausgleich ist aber nicht Ziel der gesetzlichen Neuregelung, da eine einzelfallbezogene Wirtschaftlichkeitsprüfung zum einen nicht mit vertretbarem Aufwand zu bewerkstelligen ist und zum anderen ihre Vereinbarkeit mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung zweifelhaft erscheint. Die knappen ablehnenden Ausführungen des Staatsgerichtshofs zu der Frage, ob eine Aufgaben- und Kostenanalyse dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht zuwiderläuft (vgl. StGH, a.a.O., juris Rn. 174 ff.) sind jedenfalls nicht geeignet, diese verfassungsrechtlichen Bedenken auszuräumen, soweit eine individuelle Betrachtung einzelner Kommunen in Rede steht.

Auch in Hessen können bei der Bedarfsermittlung fiktive Steuereinnahmen zum Ansatz kommen. Es wird aber zugunsten der Kommunen darauf verzichtet, auf diesem Wege Einnahmepotenziale der Kommunen zu erfassen (vgl. BII.7.a), auch wenn der Staatsgerichtshof dies ausdrücklich gestattet (vgl. Hess. StGH, a.a.O., juris Rn. 163).

Die kommunalen Aufgaben werden nach freiwilligen und pflichtigen Aufgaben unterschieden, da der Staatsgerichtshof seinen Vorschlägen diese Differenzierung zugrunde legt (vgl. Hess. StGH, a.a.O., juris Rn. 163). Die weitergehende Differenzierung der Pflichtaufgaben nach übertragenen staatlichen Aufgaben und pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben und die daraus abgeleitete Festlegung eines Mehrbelastungsausgleichs wird hingegen für Hessen nicht übernommen. Zum einen nimmt der Staatsgerichtshof eine solche Differenzierung selbst nicht vor, und zum anderen gelten in Hessen für die Übertragung staatlicher Aufgaben auf die Kommunen die Regelungen zum Konnexitätsausgleich. Eine gesonderte Dotierung des Bedarfs für die Wahrnehmung von Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises - die es in dieser Form nach dem in Hessen geltenden monistischen Aufgabenmodell ohnehin nicht gibt (vgl. Lange, Kommunalrecht, 2013, Kapitel 11 Rn. 1 ff., Kapitel 1 Rn. 154 ff.) - wird als entbehrlich angesehen.

Auf ein vorgelagertes gesondertes Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs, wie es in Bayern eingeführt wurde, wird verzichtet. Der Staatsgerichtshof hat ausdrücklich offengelassen, ob ein solches Verfahren von Verfassungs wegen geboten ist (vgl. Hess. StGH, a.a.O., juris Rn. 173). Der prozedurale Rahmen der Finanzbedarfsermittlung unterliegt somit dem Gestaltungsermessen des Gesetzgebers. Da das hier beschriebene Verfahren in enger Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden erarbeitet wurde und diese die kommunalen Belange zudem nach §§ 2 Abs. 1, 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Gesetzgebung in Hessen in den Gesetzgebungsprozess einbringen können, wird die Implementierung eines formalisierten Bedarfsermittlungsverfahrens unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände als entbehrlich erachtet.

II. Grundentscheidungen für eine hessische Methode zur Bedarfsermittlung

Die unten im Einzelnen beschriebene Berechnungsmethode (vgl. C) ist das Ergebnis der oben (AIII) dargestellten konzeptionellen Vorarbeiten und der Erörterungen in der AG KFA 2016. Sie erhebt den Anspruch, die insgesamt sehr allgemein gehaltenen Vorgaben des Staatsgerichtshofs zur Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs im Rahmen eines sachgerechten und transparenten Finanzausgleichssystems mit Leben zu füllen und den darüber hinaus bestehenden Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers unter Abwägung aller betroffenen Interessen so auszufüllen, dass diese zu einem verfassungskonformen Ausgleich gebracht werden.

Angesichts der hohen Komplexität der Materie, der sehr umfangreichen Datenmengen und des geringen zeitlichen Spielraums zur Umsetzung des Urteils des Staatsgerichtshofs wurden in Zweifelsfragen, also insbesondere dort, wo das verfügbare Datenmaterial Lücken aufweist oder

keine eindeutigen Ergebnisse liefert, stets Gestaltungen gewählt, die sich zugunsten der Kommunen auswirken.

Vor diesem Hintergrund musste darüber hinaus bezüglich der verwendeten statistischen Daten die Grundsatzannahme getroffen werden, dass sämtliche statistischen Meldungen einheitlich und korrekt vorgenommen werden. Eine individuelle Berücksichtigung und Korrektur möglicher Fehlbuchungen würde zum einen die Objektivität des Verfahrens in Zweifel ziehen und wäre zum anderen nicht mit vertretbarem Aufwand zu bewerkstelligen.

1. Modellberechnung als Grundlage

Die Ausarbeitung des neuen Ausgleichssystems wurde von einer Modellberechnung flankiert. Diese sollte zum einen dazu dienen, die Wirkungsweisen einzelner Elemente und ihres Zusammenspiels im neuen System aufzuzeigen und so eine Entscheidungsbasis abzugeben. Zum anderen wurde sie auch dazu herangezogen, konkrete Eintaktwerte für bestimmte Quoten festzulegen, die im neuen Ausgleichssystem die Aufteilung verschiedener Bedarfsgrößen regeln. Auch die Gewichtung der Einwohner in der horizontalen Verteilung soll nicht jährlich verändert, sondern auf Basis der Modellberechnung festgeschrieben werden (vgl. DI.2.a). Im Rahmen der Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht wird zu überprüfen sein, wann und inwieweit die aus der Modellberechnung abgeleiteten Größen anzupassen sind. Die Modellberechnung ist auf das im Zeitpunkt ihrer Erstellung aktuelle Ausgleichsjahr 2014 bezogen ("Modellberechnung 2014"). Sie basiert auf den Jahresrechnungsstatistiken der Jahre 2011 und 2012, wobei eine Hochrechnung auf das Jahr 2014 unter Verwendung des Verbraucherpreisindex erfolgte.

2. Ermittlung der Ausgaben für Pflichtaufgaben

Der Staatsgerichtshof schlägt vor, bei der Bedarfsermittlung zunächst von den Ausgaben für Pflichtaufgaben auszugehen und einen zusätzlichen Betrag für freiwillige Aufgaben zu veranschlagen (vgl. Hess. StGH, a.a.O., juris Rn. 163). Um die Ausgaben für Pflichtaufgaben als Ausgangspunkt der Bedarfsanalyse zu identifizieren, ist zu bestimmen, welchen prozentualen Anteil die freiwilligen und pflichtigen Aufgaben jeweils an den Ausgaben der einzelnen kommunalen Gruppen ausmachen. Die Zuordnung der kommunalen Pflichtaufgaben zu den Daten, aus denen die kommunalen Ausgaben hervorgehen, stellt die erste Stufe der Verknüpfung von Ausgaben und Aufgaben dar.

a) Verwendete Daten

Um die Ausgaben für Pflichtaufgaben zu ermitteln, wird auf amtliche Statistiken zurückgegriffen, die von dem Hessischen Statistischen Landesamt erhoben werden. Nur soweit Daten benötigt werden, die in amtlichen Statistiken nicht erfasst sind, wird auf verwaltungsseitig vorliegende Daten zurückgegriffen.

Von umfangreichen Datenerhebungen bei den Kommunen wird dagegen abgesehen. Dieser Weg war in den Jahren 2006 bis 2007 in Thüringen beschritten worden. Zwischenzeitlich ist der Thüringer Gesetzgeber aber von diesem Verfahren wieder abgerückt, da es sich nicht nur als äußerst zeit- und verwaltungsaufwendig, sondern auch als sehr streitanfällig erwiesen hat (vgl. BI). Die Nutzung amtlicher Statistiken hat den Vorteil, dass die Datenerhebung ebenso wie die Datenaufbereitung in einem standardisierten und allgemein anerkannten Verfahren auf der Grundlage eines feststehenden rechtlichen Rahmens und durch eine neutrale Instanz, das Hessische Statistische Landesamt, erfolgt. Der amtliche Charakter der veröffentlichten Statistiken bietet die Gewähr für qualitative Standards und befreit das Verfahren von möglichen Streitpunkten. Diese Herangehensweise erhielt auch die Zustimmung der AG KFA 2016.

Ein nicht zu umgehender methodischer Nachteil der Heranziehung der Jahresrechnungsstatistik ist die Tatsache, dass die dort erfassten Ausgabepositionen keinen konkreten kommunalen Aufgaben zuzuordnen sind. Eine Unterscheidung von Ausgaben für Pflichtaufgaben und Ausgaben für freiwillige Aufgaben ist unmittelbar nicht möglich. Es musste daher ein Weg gefunden werden, um möglichst präzise Näherungswerte zu finden (hierzu vgl. BII.2.c).

Sowohl die Jahresrechnungsstatistik als auch die Kassenstatistik haben den weiteren Nachteil, dass sie kameral geführt werden und damit lediglich der Zu- und Abfluss liquider Finanzmittel abgebildet wird, während die hessischen Kommunen seit 2009 ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Doppik¹⁴ zu führen haben. Da aber für die doppischen Daten der Kernhaushalte keine amtliche Statistik geführt wird, erscheint die Heranziehung der Rechnungsstatistik dennoch sinnvoll. Allerdings wird angestrebt, statistisch aufbereitete doppische Daten für die Bedarfsermittlung zu verwenden, sobald diese in ausreichender Qualität verfügbar sind.

¹⁴ Doppische Buchführung in Konten.

In diesem Zusammenhang wurde in der AG KFA 2016 die Frage aufgeworfen, ob durch die Verwendung der tatsächlichen Zahlungen (abgebildet durch die Ein- und Auszahlungen der Jahresrechnungsstatistik) den Kommunen ein Nachteil gegenüber einer Verwendung doppischer Werte (abgebildet durch Erträge und Aufwendungen des Ergebnishaushaltes) entstehen könnte. Im Mittelpunkt dieser Diskussion standen dabei der Umgang mit Abschreibungen und Rückstellungen.

Es ist nicht sachgerecht, über den KFA sowohl die Finanzierung von Investitionen (Bauausgaben etc. abzüglich Kreditaufnahme plus Tilgung) als auch die Refinanzierung von Investitionen (Abschreibungen) zu finanzieren. Soll eine doppelte Berücksichtigung vermieden werden, kann entweder nur die Finanzierung oder nur die Refinanzierung in die Bedarfsermittlung einfließen. Die Erfassung nicht zahlungswirksamer Vorgänge, wie z.B. Abschreibungen und Rückstellungen, erfolgt daher durch die Ersatzgrößen der tatsächlichen Auszahlungen. Abgesehen wird von einem Rückgriff auf die doppische Datengrundlage der im Rahmen des Haushaltsgenehmigungsverfahrens von den Kommunalaufsichtsbehörden herangezogenen sog. "Beurteilungsbögen-Doppik". Dabei handelt es sich lediglich um interne Übersichten, die nicht dem rechtlichen Rahmen der amtlich geführten Statistiken und auch keiner vergleichbaren Qualitätskontrolle unterliegen. Sie kommen daher als Alternative zu den amtlichen Statistiken nicht in Betracht und können allenfalls als ergänzende Informationsquellen genutzt werden.

So wurde mit ihrer Hilfe untersucht, ob die über Ein- und Auszahlungen abgebildete Investitionstätigkeit eine angemessene Ersatzgröße für Abschreibungen darstellt. Hierzu wurden anhand von Stichproben die in den "Beurteilungsbögen Doppik" erfassten Abschreibungen den statistisch Daten der Jahresrechnungsstatistik gegenübergestellt. Im Einzelnen stellte sich die Prüfung wie folgt dar:

Vergleichsgröße:

Als Vergleichsgröße wurde ein Saldo aus folgenden Ein- und Auszahlungen der Jahresrechnungsstatistik herangezogen:

Auszahlungen für Baumaßnahmen

- + Auszahlungen zum Erwerb von Grundstücken und Gebäuden
- + Auszahlungen für den Erwerb von beweglichen Vermögensgegenständen
- + Auszahlungen zur Tilgung von Krediten für Investitionen
- Einzahlungen aus Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden
- Einzahlungen aus der Veräußerung von beweglichen Vermögensgegenständen
- Einzahlung aus Kreditaufnahmen für Investitionen

= Saldo

Die Zinszahlungen, die bedarfserhöhend berücksichtigt werden, können bei dieser Vergleichsbetrachtung unberücksichtigt bleiben, da sie sowohl in der verwendeten Jahresrechnungsstatistik als auch im Ergebnishaushalt gleichermaßen enthalten sind und damit bei dieser Betrachtung eine redundante Größe darstellen.

Stichprobenbildung:

Zur Prüfung, ob diese Vergleichsgröße sachgerecht erschien, wurde ein Abgleich mit dem aus den "Beurteilungsbögen-Doppik" ermittelten Abschreibungsaufwand vorgenommen. Dieser musste stichprobenartig erfolgen, um den erforderlichen Verwaltungsaufwand in einem vertretbaren Maß zu halten. Für die Stichprobenbildung waren sachgerechte Kriterien nach objektiven Maßstäben zu definieren. Diese Vorgehensweise wurde von der Annahme geleitet, dass der Saldo aus den genannten Auszahlungen und Einzahlungen, die mit der Investitionstätigkeit im Zusammenhang stehen, den Investitionsbedarf im Zeitpunkt der Beschaffung abbildet, der allerdings bei dieser Betrachtung nur punktuell und dann in Höhe der vollen Kosten, dafür bei jeder Kommune aber in größeren zeitlichen Abständen anfällt. Demgegenüber bilden die Abschreibungsaufwendungen eine gleichmäßige und jährlich wiederkehrende Verteilung des Investitionsbedarfs ab dem Beschaffungszeitpunkt bis zum Ablauf der gewöhnlichen Nutzungsdauer ab. Es wurde davon ausgegangen, dass im Zeitpunkt des Ablaufs der gewöhnlichen Nutzungsdauer der Investitionsbedarf einer Kommune bezogen auf das einzelne Objekt bei beiden Betrachtungsweisen jeweils deckungsgleich ist. Da es äußerst unwahrscheinlich erschien, dass alle Kommunen einer Gruppe sämtliche Investitionen stets im gleichen Rhythmus tätigen, wurde davon ausgegangen, dass sich die Verteilung des oben dargestellten Saldos in der Gruppenbetrachtung und im zeitlichen Verlauf nivellieren, sodass diese Alternativgröße in der Totalperiode mit dem Abschreibungsaufwand relativ deckungsgleich ist. Die Validität dieser Annahmen zu prüfen, war das Ziel der durchgeführten Analyse.

Folgende Kriterien zur Stichprobenbildung erschienen sachgerecht, um sowohl insgesamt betrachtet als auch innerhalb der einzelnen Gruppen jeweils eine aussagekräftige Anzahl, gleichmäßige regionale Verteilung und repräsentative Größe von Kommunen in die Analyse einzubeziehen:

- alle kreisfreien Städte
- alle Landkreise
- alle Sonderstatusstädte
- aus jedem Regierungsbezirk zehn Prozent der kreisangehörigen Gemeinden (kaufmännisch auf ganze Zahlen gerundet).

Die Auswahl der kreisangehörigen Gemeinden erfolgte jeweils nach der Einwohnerzahl, da diese die Basis ist, auf die sich die gesamte Bedarfsanalyse stützt. Um einen durchschnittlichen Einwohnerwert zu erzielen und zugleich eine repräsentative Anzahl an Stichproben zu gewährleisten, wurden innerhalb der Regierungsbezirke jeweils der Median und eine gleich große Anzahl von Gemeinden rechts und links davon ausgewählt.

Die Auswahl umfasst somit folgende Gemeinden:

Regierungsbezirk Darmstadt

Birkenau, Fürth, Mörlenbach, Wald-Michelbach, Nauheim, Steinbach, Linsengericht, Rodenbach, Schöneck, Steinau an d. Str., Kriftel, Hoechst i. Odw., Egelsbach, Bad Schwalbach, Geisenheim, Hünstetten, Oestrich-Winkel.

Regierungsbezirk Gießen

Heuchelheim, Staufenberg, Lahnuau, Dornburg, Elz, Selters (Taunus), Villmar, Bad Endbach, Breidenbach, Lahntal, Weimar, Homberg (Ohm).

Regierungsbezirk Kassel

Gerstfeld (Rhön), Alheim, Niederaula, Wildeck, Habichtswald, Naumburg, Soehrewald, Trendelburg, Guxhagen, Niedenstein, Willinghausen, Allendorf, Battenberg (Eder), Diemelstadt, Wehretal.

Insgesamt umfasst die Stichprobe 77 und damit 17,23 % aller am KFA beteiligten Kommunen (ohne den LWV). Da der Bedarf für jede Gruppe gesondert ermittelt wurde, ist es unschädlich, dass aus der Gruppe der kreisfreien Städte, der Landkreise und der Sonderstatusstädte alle Mitglieder ausgewählt wurden, während bei den kreisangehörigen Gemeinden Stichproben gebildet wurden. Dieser Umstand fand bei der Auswertung der Analyse Berücksichtigung.

Ergebnis:

Die Prüfung führte zu dem Ergebnis, dass eine Benachteiligung der Kommunen durch die Heranziehung der Jahresrechnungsstatistik nicht feststellbar ist. Die Abschreibungsaufwendungen sind sogar geringer als die Ersatzgrößen. Die ermittelte Größe der Investitionstätigkeit, die in der Bedarfsermittlung bedarfserhöhend wirkt, beträgt ca. 691 Mio. Euro,

Gegenüberstellung von spezifischen Auszahlungen und Abschreibungen*	in Euro
Auszahlungen für Baumaßnahmen	877.464.620
+ Auszahlungen zum Erwerb von Grundstücken und Gebäuden	86.992.893
+ Auszahlungen für den Erwerb von beweglichen Vermögensgegenständen	121.148.412
+ Auszahlungen zur Tilgung von Krediten für Investitionen	655.740.969
- Einzahlungen aus Veräußerung von Grundstücken und Gebäuden	72.943.286
- Einzahlungen aus der Veräußerung von beweglichen Vermögensgegenständen	1.747.778
- Einzahlung aus Kreditaufnahmen für Investitionen	975.985.511
Saldo	690.670.320

*Durchschnitt 2011-2012

wohingegen die Abschreibungen bei ca. 617 Mio. Euro liegen. Die Investitionstätigkeit übersteigt damit den ermittelten Betrag der Abschreibungen um mehr als 10 %.

Bezüglich der Rückstellungen (insbesondere Pensionsrückstellungen) als weitere nicht zahlungswirksame Größe werden die tatsächlichen Auszahlungen als Ersatzgrößen bedarfserhöhend berücksichtigt. Hintergrund ist hier, dass mit Blick auf den Ergebnishaushalt die Pensionsrückstellungen zum Zeitpunkt der Rückstellungsbildung ergebniswirksam als Aufwand verbucht

werden, wohingegen die Auszahlungen (Auflösung von Pensionsrückstellungen) keinen Aufwand darstellen und somit nicht in die Ergebnisrechnung eingehen. Um auch hier eine Doppelerfassung zu vermeiden, fließt nur einer dieser Werte in die Bedarfsermittlung ein, und zwar die Auszahlungen anhand der Jahresrechnungsstatistik.

b) Pflichtaufgabenkatalog

Der Bedarfsermittlung wird der von der Landesregierung erstellte Katalog kommunaler Pflichtaufgaben zugrunde gelegt. Die Erstellung dieses Katalogs erfolgte unter Heranziehung aller Ressorts der hessischen Landesverwaltung und unter Einbeziehung der Kommunalen Spitzenverbände. Es ist davon auszugehen, dass auf diese Weise eine vollständige Erfassung aller Aufgaben, die den hessischen Kommunen gesetzlich zur Wahrnehmung übertragen sind, erfolgt ist. Als kommunale Aufgaben werden Zuständigkeiten verstanden, die den hessischen kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städten, Landkreisen und Höheren Kommunalverbänden durch spezifische Gesetze oder Rechtsverordnungen übertragen sind. Standards der Aufgabenerfüllung bleiben dabei außer Betracht, da sie sich in den statistisch erfassten Ausgaben niederschlagen.

Unter den Teilnehmern der AG KFA 2016 konnte eine abschließende Einigung über den Aufgabenkatalog nicht erzielt werden. Insbesondere die Klassifizierung der Aufgaben aus den Bereichen Kultur, Sportförderung und Wirtschaftsförderung blieb strittig, da die Vertreter der Kommunalen Spitzenverbänden der Auffassung waren, dass Aufgaben, die der Umsetzung von verfassungsrechtlich verankerten Staatszielen (vgl. Art. 62a HV - Sport) dienen, als pflichtig einzuordnen seien. Ebenso sei der Betrieb von öffentlichen Einrichtungen aufgrund der Vorgaben in § 19 HGO bzw. § 16 HKO per se eine Pflichtaufgabe. Somit bestand grundsätzlicher Dissens bezogen auf die Bereiche Kultur, Sportförderung und Wirtschaftsförderung. (Hierzu vgl. aber BII.10.)

Hinsichtlich der Klassifizierung der Aufgaben aus den Bereichen Kultur, Sportförderung und Wirtschaftsförderung wurde der Auffassung der Kommunalen Spitzenverbände nicht gefolgt. Auch wenn Aufgaben der Umsetzung von verfassungsrechtlich verankerten Staatszielen dienen bzw. zu ihrer Verwirklichung öffentliche Einrichtungen i.S.v. § 19 HGO und § 16 HKO betrieben werden, handelt es sich nicht um Pflichtaufgaben im Rechtssinn.

Die These, dass die Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen nach § 19 HGO und § 16 HKO eine Pflichtaufgabe sei, findet sich in einem Kurzgutachten der Geschäftsstelle des Hessischen Städte- und Gemeindebundes zur "Deckung des Finanzbedarfs der Gemeinden und Gemeindeverbände durch einen aufgabengerechten Kommunalen Finanzausgleich in Hessen" (Vorlage für den Ausschuss für Finanzen vom 26. Februar 2014, S. 8 f.; deutlich differenzierter demgegenüber Rauber, Freiwillige Aufgaben und freiwillige Leistungen - wie viel Freiwilliges leisten sich die Kommunen wirklich?, der gemeindehaushalt 2011, S. 200 (201)). Der Gesetzgeber habe mit § 19 HGO und § 16 HKO ausdrücklich die Zuweisung einer Aufgabe an die Gemeinden bzw. Landkreise bezweckt. Mithin handele es sich um Pflichtaufgaben "im Sinne der Rechtsprechung des StGH". Allerdings führt der Städte- und Gemeindebund nicht aus, auf welche Rechtsprechung er sich hier bezieht und wie der Staatsgerichtshof die Pflichtaufgaben darin definiert hat. In dem Urteil vom 21. Mai 2013 hat sich der Staatsgerichtshof dazu gerade nicht geäußert, insbesondere hat er den Begriff der "Pflichtaufgabe" nicht aus der Verfassung hergeleitet, sondern vorausgesetzt. Auch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum "Offenbacher Weihnachtsmarkt" (vgl. BVerwG, 27. Mai 2009 - 8 C 10.08), auf das sich der Städte- und Gemeindebund beruft, stützt seine These nicht. Zwar heißt es dort, aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG folge auch die Pflicht der Gemeinden, ihren eigenen Aufgabenbestand zu wahren und zu sichern. Der Gemeinde stehe es damit "nicht grundsätzlich zu, sich ohne Weiteres der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu entledigen" (vgl. BVerwG, a.a.O., juris Rn. 29). Gleichwohl hat das Gericht die in Rede stehende Veranstaltung eines Weihnachtsmarktes als "Aufgabe besonderer sozialer, kultureller und traditioneller Prägung" eindeutig den freien Selbstverwaltungsaufgaben und der Daseinsvorsorge zugeordnet (vgl. BVerwG, a.a.O., juris Rn. 36). Die aus Art. 28 Abs. 2 GG herrührende "Pflicht", solche Aufgaben wahrzunehmen, macht sie also auch aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichts nicht zu Pflichtaufgaben im Sinne des kommunalrechtlichen Sprachgebrauchs. Erst recht besagt das Urteil nichts über den Sprachgebrauch des Staatsgerichtshofs. Der Schluss aus der "Verpflichtung", öffentliche Einrichtungen **in den Grenzen der Leistungsfähigkeit** bereitzustellen, auf die Klassifizierung der durch die öffentlichen Einrichtungen wahrgenommenen Aufgaben ist ein Zirkelschluss, denn die Bereitstellung öffentliche Einrichtungen i.S.d. §§ 19 HGO, 16 HKO ist (lediglich) eine mögliche Art und Weise, um kommunale Aufgaben wahrzunehmen. Ob die Aufgaben, die auf diese Weise wahrgenommen werden, als pflichtig oder freiwillig einzuordnen sind, ist aus ihrem eigenen Wesen heraus zu ermitteln und nicht aus dem Vehikel, mit dessen Hilfe sie verwirklicht werden. Nicht die Bereitstellung einer öffentlichen Einrichtung entscheidet über den Charakter der wahrgenommenen Aufgabe als freiwillig oder pflichtig, sondern die Kommunen haben einen Ermessensspielraum, zur Erfüllung ihrer - freiwilligen oder pflichtigen - Aufgaben öffentliche Einrichtungen bereitzustellen. Dieses Ermessen kann sich nur im Aus-

nahmefall der Ermessenreduzierung auf null in eine Verpflichtung wandeln (vgl. Lange, Kommunalrecht, 2013, Kapitel 13 Rn. 32).

Auch der These, § 19 HGO sei im Lichte der Hessischen Verfassung so zu interpretieren, dass jede Kommune zwingend diejenigen Einrichtungen vorhalten müsse, die der Verwirklichung von Staatszielen dienen (insbesondere die in Art. 62 (Denkmal- und Landschaftsschutz) und Art. 62a HV (Sport) genannten Ziele), kann nicht gefolgt werden. Nach § 19 HGO hat die Gemeinde die Aufgabe, in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit diejenigen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen, die für ihre Einwohner erforderlich sind. Die Vorschrift betrifft damit einen Ausschnitt der Zuständigkeiten, die den Kommunen bereits durch Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 HV von Verfassungen wegen zugewiesen sind. § 19 HGO trifft also keine neue Aufgabenzuweisung, sondern erschöpft sich darin, die schon verfassungsrechtlich bestehende - sehr behutsam - zu konkretisieren. Insbesondere begründet § 19 HGO keine über das Verfassungsrecht hinausgehende Handlungspflicht der Gemeinde: Schon nach Art. 137 Abs. 1 und 3 HV nimmt sie ihre Angelegenheiten selbst wahr, ist die ausschließliche Trägerin der örtlichen Verwaltung und kann grundsätzlich jede öffentliche Aufgabe übernehmen, was § 2 HGO aufgreift und § 19 HGO für die öffentlichen Einrichtungen lediglich näher entfaltet. Um eine Pflichtaufgabe im Sinne des Kommunalrechts handelt es sich dabei nicht. (So ausdrücklich für den mit § 19 HGO vergleichbaren Art. 57 Abs. 1 Satz 1 der Bayerischen Gemeindeordnung Grillenberger, KommunalPraxis Bayern 2014, S. 131 f; zum gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht nach Art. 137 Abs. 1 und 3 HV vgl. Hess. StGH, 4. Mai 2004 - P.St. 1714, juris Rn. 151 ff.). Daraus ergibt sich mit Blick auf sportliche öffentliche Einrichtungen nicht deshalb etwas anderes, weil nach Art. 62a HV der Sport den Schutz und die Pflege auch der Gemeinden genießt. Als Staatszielbestimmung enthält die Vorschrift eine Selbstverpflichtung des Staates auf allen seinen Ebenen, auch jener der Gemeinden. Wo immer diese also handeln, haben sie dem Schutzauftrag des Art. 62a HV zu entsprechen, müssen mithin die Belange des Sports in Abwägungsvorgänge einstellen, beim Erlass von Satzungen beachten, bei Förderentscheidungen bedenken und ganz allgemein bei der Auslegung und Anwendung bestehender Rechtsvorschriften berücksichtigen.¹⁵ Die jeweilige Aufgabe, die Gemeinden im konkreten Fall wahrnehmen, wandelt dadurch aber nicht ihren Charakter: Die Bauleitplanung ist und bleibt eine Pflichtaufgabe auch dann, wenn damit verbundene Abwägungen durch den Schutz des Sports beeinflusst werden, und umgekehrt wird die freiwillige kommunale Vereinsförderung nicht deshalb zur Pflichtaufgabe, weil bei der Mittelvergabe Belange des Sports kraft Verfassungsrechts eine Rolle spielen. Entsprechendes gilt für die Landkreise im Hinblick auf § 16 HKO.

Art. 62a HV verändert den Aufgabenbestand der Kommunen nach Art. 137 Abs. 1 und 3 HV, aus dem sich letztlich ihr Finanzbedarf ergibt, nicht. Der Staatsgerichtshof versteht eine Aufgabe als "ein konkretes Aufgabengebiet im Sinne bestimmter zu erledigender Verwaltungsangelegenheiten" (vgl. Hess. StGH, 6. Juni 2012 - P.St. 2292, juris Rn. 64). Solche Verwaltungsangelegenheiten werden den Kommunen durch Art. 62a HV nicht zugewiesen (vgl. LT-Drs. 15/3553 vom 22. Januar 2002, S. 4: "Mit der Aufnahme des Sports in die Verfassung sollen die Bedeutung des Sports für das Gemeinwohl, die flächendeckende und vielseitige Arbeit der Sportvereine und die Leistungen des Ehrenamtes im Sport gewürdigt werden. [...] Das Land, die Gemeinden und die Gemeindeverbände sollen verpflichtet werden, den Sport zu schützen und zu pflegen. [...]"). Die Norm entfaltet ihre Wirkung vielmehr mittelbar, indem sie den Kommunen den Schutz und die Pflege des Sports als Leitlinie für ihr Handeln vorgibt, das seine Grundlage wiederum in ganz anderen Bestimmungen findet. Als Staatszielbestimmung wirkt Art. 62a HV also auf die Aufgabewahrnehmung ein, begründet aber seinerseits keine neue Aufgabe, wie sie der Staatsgerichtshof beschrieben hat. Damit beeinflusst die Vorschrift auch die Auslegung von Art. 137 Abs. 5 HV nicht. Art. 62a HV führt weder eine neue Kategorie von Aufgaben ein, noch klassifiziert er bestehende Aufgaben um, wenn sie (auch) Schutz und Pflege des Sports dienen. Ist das Staatsziel bei der Wahrnehmung pflichtiger Aufgaben zu berücksichtigen, fließen damit etwa verbundene Kosten in den dort zu ermittelnden Bedarf ein; geht es um freiwillige Aufgaben, so wird der insoweit bestehende Bedarf nach dem Modell des Staatsgerichtshofs pauschal festgelegt.

Dies gilt entsprechend für alle Staatszielbestimmungen. Andererseits ist aber die tatsächliche besondere Bedeutung bestimmter Aufgaben für das gesellschaftliche Miteinander nicht zu verkennen. Die Einordnung der genannten Aufgaben als freiwillig dient lediglich der formalen Ab-

¹⁵ Zur Wirkungsweise von Staatszielbestimmungen siehe etwa Bayer. VGH, 2. Juni 2014 - 10 ZB 12.2320 - juris Rn. 6 [Staatsziele beeinflussen die Auslegung von (Landes-)Recht]; VG Leipzig, 16. April 2014 - 4 K 70/11 - juris Rn. 28: "Das Staatsziel [...] umreißt ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und stellt sich damit als Richtlinie oder Direktive für das staatliche Handeln, auch der Exekutive, dar."; BVerfG, 17. Dezember 2013 - 1 BvR 3139/08 et.al. - juris Rn. 289 [in Staatszielen kommen verfassungsrechtliche Wertungen zum Ausdruck]; BVerfG, 5. Dezember 2001 - 2 BvG 1/00 - juris Rn. 30 [bei der Wahrnehmung von Zuständigkeiten sind Staatsziele ebenso zu beachten wie Grundrechte]; Sauthoff, NordÖR 2013 S. 93 (97 f.) [Staatsziele sind Auslegungs- und Abwägungshilfe bei der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe und bei der Ausübung von Ermessen]; Steiner, SpuRt 2012, 238 [Staatsziele (hier: Sport) sind "verfassungsrechtlich legitimierte Gemeinwohlerwägungen"]; vgl. auch Caspar/Schröter, Das Staatsziel Tierchutz in Art. 20a GG, Kapitel 2: Zur Rechtsnatur von Staatszielbestimmungen.

grenzung. Der Bedeutung dieser freiwilligen Aufgaben wird im Rahmen der für freiwillige Aufgaben zur Verfügung zu stellenden Mittel Rechnung getragen (vgl. hierzu BII.10).

c) Aufteilung der Ausgaben in solche für Pflichtaufgaben und solche für freiwillige Aufgaben

Nach den Vorschlägen des Staatsgerichtshofs lässt sich der Finanzbedarf für Pflichtaufgaben aus den tatsächlichen Ausgaben ermitteln; der Finanzbedarf für freiwillige Aufgaben kann als Aufschlag zu den (angemessenen) Ausgaben für Pflichtaufgaben dargestellt werden. Daher wurden, die Gesamtausgaben je Produktbereich zunächst auf die beiden Aufgabenkategorien mittels qualifizierter Schätzung aufgeteilt.

Die empirische Grundlage für eine qualifizierte Schätzung der prozentualen Anteile ist die Ressortabfrage zu den kommunalen Pflichtaufgaben (vgl. AIII.3, AIII.5). Die vorhandenen statistischen Daten der Jahresrechnungsstatistik gliedern sich in Produktbereiche, die wiederum in Produktgruppen unterteilt sind. Diese Daten differenzieren jedoch nicht nach einzelnen kommunalen Aufgaben und erst recht nicht danach, ob diese freiwillige oder pflichtige sind. Daher kann auch mit Hilfe der Ressortabfrage keine eindeutige Zuordnung der Ausgaben zu den beiden Aufgabenkategorien vorgenommen werden. Lediglich in den Produktbereichen bzw. Produktgruppen, denen keine der ermittelten Pflichtaufgaben zuzuordnen sind, lässt sich mit hoher Wahrscheinlichkeit sagen, dass die Ausgaben vollständig für freiwillige Aufgaben entstehen. In allen übrigen Fällen musste anhand des ermittelten Aufgabenbestandes eine qualifizierte Schätzung der prozentualen Anteile vorgenommen werden.

Die Ergebnisse dieser Schätzung wurden in einem Workshop mit den kommunalen Spitzenverbänden besprochen. Ebenso wenig wie über den Katalog kommunaler Aufgaben konnte ein abschließendes Einvernehmen im Hinblick auf die Zuordnung der Ausgaben zu den pflichtigen und zu den freiwilligen Aufgaben erzielt werden. Aufgrund der unterschiedlichen Einstufung der Aufgaben in den Bereichen, Kultur, Sportförderung und Wirtschaftsförderung wichen auch die Einschätzungen der Anteile auf die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben zurückzuführender Ausgaben in den Produktbereichen 4 ("Kultur und Wissenschaft"), 8 ("Sportförderung") und 15 ("Wirtschaft und Tourismus") erheblich von denen des Landes ab. Die Einschätzung der Landesregierung wurde anhand der abweichenden Einschätzungen der Kommunalen Spitzenverbände überprüft und in Einzelfällen korrigiert.

Das Verfahren, mit dem die Aufteilung der Ausgaben in solche für Pflichtaufgaben und solche für freiwillige Aufgaben erfolgte, ist sachgerecht. Eine fachlich fundierte Alternative ist nicht ersichtlich.

Das Spektrum an freiwilligen Aufgaben unterscheidet sich ebenso wie das Ausgabeverhalten von Kommune zu Kommune erheblich, was eine zwingende Folge der grundsätzlichen Allzuständigkeit für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ist (vgl. BVerfG, 23.11.1988 - 2 BvR 1619, 1628/82 - "Rastede"). Einen abschließenden Katalog freiwilliger Aufgaben kann es naturgemäß nicht geben, da die Entscheidung hierüber ein Kernelement der kommunalen Selbstverwaltung ist. Eine kommunenübergreifende quotale Aufteilung der Ausgaben in solche, die auf die Wahrnehmung pflichtiger und solche, die auf die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben entfallen, kann daher nur im Wege einer qualifizierten Schätzung vorgenommen werden.

Verfahren:

Da bei den Kommunen in vielen Produktbereichen und Produktgruppen nur sehr individuelle freiwillige Aufgaben vorliegen, die nicht als typisch klassifiziert werden können, hätte ein alleiniges Abstellen auf typische freiwillige Aufgaben kein sachgerechtes Abbild freiwilliger Aufgaben ergeben. Daher war es erforderlich, auch atypische freiwillige Aufgaben anteilig zu berücksichtigen. Dass von der Prämisse ausgegangen wurde, dass alle Ausgaben, die nicht auf den zuvor festgelegten typischen und die im Einzelfall besonders auffälligen atypischen freiwilligen Aufgaben zurückzuführen sind, auf die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben entfallen, zeigt, dass auch hier insgesamt zugunsten der Kommunen entschieden wurde. Die Einschätzung, welche Aufgaben als typischerweise freiwillig einzustufen sind, und welche atypischen freiwilligen Aufgaben darüber hinaus Berücksichtigung finden sollten, beruht auf langjähriger Erfahrung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Kommunalaufsichtsbehörden. Es wurden nur solche als typische freiwillige Aufgaben eingestuft, die von allen am Schätzverfahren Beteiligten übereinstimmend als solche angesehen wurden. So wurde z.B. "Öffentlichkeitsarbeit" nicht generell als typisch freiwillig klassifiziert, sondern lediglich "Informationsbroschüren". Andere Beispiele sind "Gutachten" (Reduzierung auf "externe Gutachten") oder "Windelsäcke für Pflegebedürftige" (nicht typisch freiwillig). Bei der Stichprobenbildung wurde nicht nur nach den Gruppen der Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden sowie innerhalb dieser nach Größenklassen differenziert, sondern auch auf eine möglichst große Ausgewogenheit sowohl hinsichtlich der regionalen Zugehörigkeit als auch hinsichtlich der Schuttschirmzugehörigkeit und zentralörtlicher Funktionen der betrachteten Kommunen geachtet. Zudem wurden interne Plausibilitätskontrollen durchgeführt und die ermittelten Ergebnisse nach Vorliegen der abweichenden Einschätzungen der kommunalen Spitzenverbände durch Erstreckung der Stichproben auf weitere Kommunen noch einmal über-

prüft. Bei sich hieraus ergebenden Veränderungen wurden die festgelegten prozentualen Gewich-
tungen je Produktbereich angepasst. In anderen Produktbereichen führte die Mehrererfassung aller-
dings auch zu einer Verstärkung der ursprünglich ermittelten Prozentsätze.

Die Zusammenführung der Ergebnisse zeigte teilweise höchst unterschiedliche Schwerpunktset-
zungen in den Kommunen. Hier erwies sich die gesetzlich zulässige unterschiedliche Gliede-
rungstiefe sowohl auf Produktebene als auch der Kontenebene der Haushalte (§ 4 Abs. 2 Gem-
HVO: Aufstellung nach dem Produktbereichsplan oder nach Organisationstätigkeiten) als er-
schwerend bzw. machte eine Aufstellung nach Produktgruppen unmöglich. Eine eindeutige und
umfassende Ermittlung aller tatsächlich freiwilligen Aufgaben war somit nicht möglich. Um zu
vertretbaren Ergebnissen zu kommen, wurden die Ergebnisse um besonders auffällige Ausreißer
bereinigt und sodann Mittelwerte gebildet. Das so ermittelte Ergebnis pro Produktbereich wurde
dann aufgerundet, da bei der Ermittlung der typischen freiwilligen Aufgaben zunächst zugunsten
der Kommunen entschieden worden war und in allen untersuchten Kommunen auch atypische
freiwillige Aufgaben erkannt wurden (z.B. Weihnachtspräsente für sozial schwache Einwohner,
Hilfe für Senioren bei der Nutzung des Internet) die wegen ihres Gewichts in den Bewertungen
nicht vollständig unberücksichtigt bleiben sollten.

Ergebnis:

Das Ergebnis der qualifizierten Schätzung ergibt folgende prozentuale Anteile auf die Wahr-
nehmung pflichtiger Aufgaben zurückzuführender Ausgaben in den Produktbereichen:

Produktbereich	Landkreise	kreisfreie Städte	kreisangehö- rige Gemeinden	Sondersta- tusstädte
PB 01 innere Verwaltung	95 %	95 %	95 %	95 %
PB 02 Sicherheit und Ordnung	99 %	99 %	99 %	99 %
PB 03 Schulträgeraufgaben	98 %	98 %	0 %	92 %
Produktbereich	Landkreise	kreisfreie Städte	kreisangehö- rige Gemeinden	Sondersta- tusstädte
PB 04 Kultur und Wissenschaft	20 %	20 %	0 %	20 %
PB 05 Soziale Leistungen	97 %	95 %	0 %	70 %
PB 06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	95 %	95 %	94 %	93 %
PB 07 Gesundheitsdienste	98 %	98 %	0 %	0 %
PB 08 Sportförderung	0 %	0 %	0 %	0 %
PB 09 Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinfor- mationen	98 %	95 %	90 %	92 %
PB 10 Bauen und Wohnen	98 %	98 %	97 %	97 %
PB 11 Ver- und Entsorgung	100 %	100 %	100 %	100 %
PB 12 Verkehrsflächen und - anlagen, ÖPNV	98 %	98 %	95 %	98 %
PB 13 Natur- und Landschafts- pflege	65 %	75 %	65 %	65 %
PB 14 Umweltschutz	70 %	70 %	70 %	70 %
PB 15 Wirtschaft und Touris- mus	0 %	0 %	0 %	0 %

Da im Produktbereich "Allgemeine Finanzwirtschaft" (Produktbereich 16) fast ausschließlich Steuern, Umlagen und andere Finanzierungsvorgänge (Kreditaufnahme, Kredittilgung etc.) verbucht werden, bei denen eine Zuordnung zu freiwilligen und pflichtigen Aufgaben kaum möglich ist, wird aus vereinfachungsgründen zugunsten der Kommunen in diesem Produktbereich nicht zwischen pflichtig und freiwillig unterschieden, sondern von einer vollständigen Pflichtigkeit ausgegangen. Damit bleibt beispielsweise ausgeblendet, dass ein bestimmter Anteil an Zins- und Tilgungsleistungen auch auf Investitionen im freiwilligen Aufgabenspektrum zurückzuführen ist (z.B. Bau einer Sporthalle).

3. Defizitbetrachtung

Bei der weiteren Betrachtung wird von den saldierten Auszahlungen und Einzahlungen der Kommunen in den einzelnen Produktbereichen ausgegangen. Auf diese Weise ist gewährleistet, dass den Auszahlungen unmittelbar zurechenbare Einzahlungen nicht unberücksichtigt bleiben und beide Posten denselben Maßstäben unterworfen werden. In der Regel ergeben sich hierbei Defizite.

Der Staatsgerichtshof geht bei seiner Skizzierung einer möglichen Bedarfsermittlungsmethode davon aus, dass originäre Einnahmen bzw. Einnahmemöglichkeiten der Kommunen auf die tatsächlichen Ausgaben angerechnet werden (StGH, a.a.O., juris Rn. 163). Er differenziert nicht zwischen den allgemeinen Deckungsmitteln (im Wesentlichen Steuern) und den zweckgebunden zu vereinnahmenden Gebühren und Beiträgen. Eine solche Differenzierung erscheint jedoch naheliegend, da sowohl die Höhe der zur Aufgabenwahrnehmung getätigten Ausgaben als auch die Höhe der diesen unmittelbar zuzuordnenden Einnahmen Ausdruck individueller Entscheidungen hinsichtlich der Art und Weise der Aufgabenerfüllung sind. Defizite in einzelnen Produktbereichen können sowohl auf hohe Auszahlungen als auch auf niedrige Einzahlungen zurückzuführen sein. Es erscheint daher nicht sachgerecht, wertende Elemente der Bedarfsermittlung ausschließlich auf die Ausgabenseite anzuwenden.

Für den Zweck der Defizitbetrachtung werden die auf die Auszahlungen bezogenen Pflichtigkeitsquoten gleichermaßen aus Vereinfachungsgründen auf die unmittelbar zurechenbaren Einzahlungen übertragen.

4. Ermittlung der angemessenen Defizite für Pflichtaufgaben

Der Vorgabe des Staatsgerichtshofs, Aufwendungen, die das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten, unberücksichtigt zu lassen (vgl. Hess. StGH, a.a.O., juris Rn. 159), wird gefolgt, indem die auf die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben zurückzuführenden kommunalen Defizite einer Angemessenheitsprüfung unterzogen werden.

a) Bildung kommunaler Gruppen und Untergruppen

Der Staatsgerichtshof hat dem Gesetzgeber erhebliche Gestaltungs- und Einschätzungsspielräume eingeräumt, ohne die sich eine hochkomplexe Materie wie der KFA ohnehin nicht abstrakt-generell regeln ließe. Sachgerechte Pauschalierungen setzen voraus, dass Differenzierungen dort vorgenommen werden, wo sie notwendig sind. Wie beschrieben, legt der Staatsgerichtshof seinen Vorschlägen eine Differenzierung nach Landkreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden zugrunde (vgl. Hess. StGH, a.a.O., juris Rn. 199). Um im weiteren Verfahren die Angemessenheit der Defizite mittels Durchschnittsbildung sachgerecht ermitteln zu können, ist jedoch eine über diese Differenzierung hinausgehende Unterteilung erforderlich. Denn eine pauschalierende Betrachtung ist nur sachgerecht, wenn sie ausschließlich Kommunen mit vergleichbarer Aufgabenbelastung umfasst. Darüber hinaus darf aber auch die Anzahl der Kommunen innerhalb einer (Unter-)Gruppe nicht zu klein werden, denn eine zu geringe Anzahl von Kommunen erschwert eine sachgerechte Ermittlung der angemessenen Defizite, welche dann nicht mehr methodisch einwandfrei erfolgen kann. Vor diesem Hintergrund wurden die Kommunen in (Unter-)Gruppen eingeteilt, wobei sowohl das Aufgabenspektrum als auch die Aufgabenintensität und die Anzahl der Kommunen berücksichtigt wurden.

Bereits aus dem ermittelten Aufgabenkatalog zeigt sich, dass eine Differenzierung nicht nur zwischen Landkreisen, kreisfreien Städten und kreisangehörige Gemeinden, sondern zusätzlich auch nach Sonderstatusstädten erforderlich ist, da diese ein besonderes Aufgabenspektrum aufweisen (vgl. § 4a HGO). Dies bestätigt sich auch bei einer Betrachtung der produktbereichsspezifischen Durchschnittsdefizite dieser Untergruppen, welche auch das unterschiedliche Aufgabenspektrum widerspiegeln. Die Sonderstatusstädte übernehmen verschiedene Aufgaben des Landkreises und entlasten ihn somit aufgabenbezogen. Es liegt daher auch ein wesentlicher struktureller Unterschied zwischen den Landkreisen mit und ohne Sonderstatusstädten vor, dem bei der Bedarfsermittlung damit Rechnung getragen wird, dass die Landkreise in diese zwei Untergruppen aufgeteilt werden.

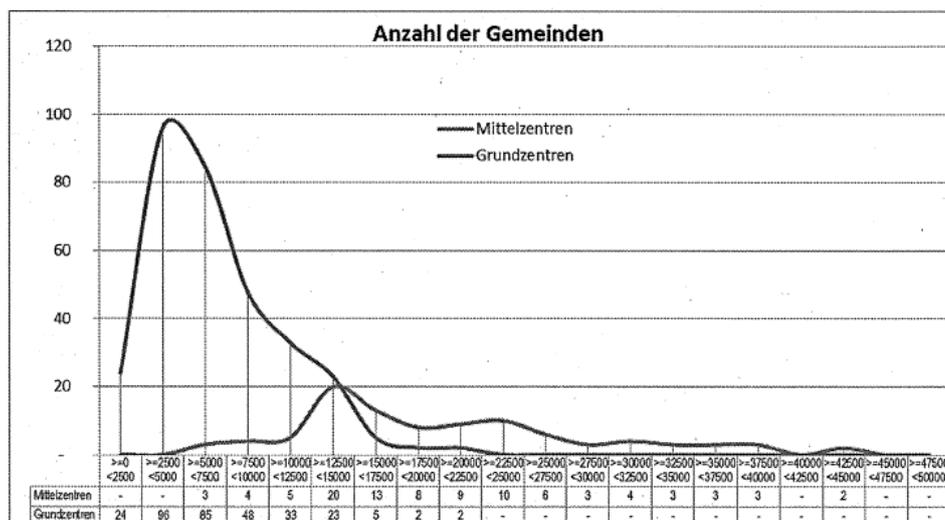
Bei den kreisangehörigen Gemeinden bis 50.000 Einwohnern sind bezüglich des Aufgabenspektrums nur wenige Unterschiede ersichtlich. Aufgrund der Anzahl dieser verbleibenden Gemein-

den und der unterschiedlichen Ausprägungen von Aufgabenintensitäten, die sich bei ihnen gezeigt haben, erscheint gleichwohl die Bildung zusätzlicher Untergruppen sinnvoll, um zu möglichst homogenen Gruppenzusammensetzungen zu kommen. Ein zentraler Faktor, welcher auch im Rahmen der AG KFA 2016 seitens der Kommunalen Spitzenverbände eingebracht wurde, ist in diesem Zusammenhang die zentralörtliche Funktion einer Kommune. Die Mitnutzung der Infrastruktur zentraler Orte durch die umliegenden Gemeinden kann eine entsprechende höhere Aufgabenbelastung und damit höhere Ausgaben zur Folge haben. Dies spiegelt sich auch in einer differenzierten Aufgabenintensität wider, was auch in einem Vergleich durchschnittlicher Gruppendifizite¹⁶ der einzelnen Produktbereiche zum Ausdruck kommt. Um diesem Umstand bei der Bedarfsermittlung Rechnung zu tragen, wurde eine grundsätzliche Differenzierung zwischen Grund- und Mittelzentren vorgenommen.

Eine darüber hinausgehende Differenzierung bei der Zentralörtlichkeit unterbleibt, da sie auch auf eine Betrachtung von Sonderausprägungen hinauslaufen würde, was allerdings aufgrund der damit verbundenen Gruppengrößen (Kleinteiligkeit) für eine Bedarfsermittlung ungeeignet wäre. So gibt es bei den Mittelzentren zwei Fälle, bei denen jeweils zwei Gemeinden ein gemeinsames Mittelzentrum bilden (Allendorf und Battenberg sowie Hungen und Lich). Bei den Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums wäre zu differenzieren nach der Stadt Rüsselsheim, da sie gleichzeitig auch Sonderstatusstadt ist, zwei Städten (Friedberg und Bad Nauheim), die gemeinsam ein solches Mittelzentrum bilden, sowie nach den Städten Bad Hersfeld und Limburg a.d. Lahn, die jede für sich ein Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums bilden. Eine darauf hinauslaufende Einzelfallbetrachtung ist im Rahmen der Bedarfsermittlung nicht zielführend.

Eine zusätzliche Gruppendifferenzierung nach der Einwohnerzahl findet bei den Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion (Grundzentren¹⁷) statt. Grundsätzlich sind bei einer Betrachtung durchschnittlicher Gruppendifizite einzelner Produktbereiche größenklassenspezifische Trends erkennbar, die auf unterschiedliche Aufgabenintensitäten hindeuten. Eine sachgerechte Grenze wird bei der Einwohnerzahl von 7.500 gesehen. Diese begründet sich insbesondere damit, dass bestimmte Aufgaben erst ab einer Gemeindegroße von 7.500 Einwohnern wahrzunehmen sind. Der Gesetzgeber hat bei dieser Grenzsetzung bewusst darauf abgestellt, dass Gemeinden ab dieser Größe eine höhere, Gemeinden unterhalb dieser Grenze mithin eine niedrigere Verwaltungskraft aufweisen (vgl. § 59 Abs. 1 und 2 HKO). Um eine mit der Verwaltungskraft verbundene Aufgabenintensität differenziert abzubilden, wurde diese konkrete Grenzsetzung bei der Gruppenbildung berücksichtigt. Zusätzliche Hinweise ergeben sich aus der bereits erwähnten Betrachtung produktbereichsspezifischer Durchschnittsdefizite von Gemeinden unterhalb und oberhalb dieser Grenze, was Rückschlüsse auf entsprechende Aufgabenintensitäten zulässt.

Weitere Gruppendifferenzierungen nach expliziten Einwohnergrenzen werden nicht vorgenommen, da hierfür keine eindeutigen Befunde vorliegen. In der Einteilung nach Grund- und Mittelzentren sind ohnehin bereits implizite Einwohnergrenzen enthalten (siehe Abbildung): Bei den Grundzentren liegt eine implizite Grenze nach oben bei 20.000 Einwohnern (nur 2 Grundzentren liegen darüber). Bei den Mittelzentren liegt eine implizite Grenze nach unten bei 7.500 Einwohnern (nur 3 Mittelzentren liegen darunter). Es erscheint jedoch vertretbar, diese einzelnen Gemeinden jeweils zusammen mit den anderen Gemeinden der entsprechenden Gruppe zu betrachten.



Quelle: Bevölkerungsstatistik zum Gebietstand 21.12. 2011 und 31.12.2012

¹⁶ Defizite auf Basis der Jahresrechnungsstatistik 2011 und 2012.

¹⁷ Als zentralörtlich wird die Funktion als Ober- oder Mittelzentrum verstanden. Gegenwärtig handelt es sich bei den Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion ausnahmslos um Grundzentren, weshalb im Folgenden diese Bezeichnung verwendet wird.

Im Ergebnis wird die Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden in folgende Untergruppen aufgeteilt:

- kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern,
- Mittelzentren und Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums mit bis zu 50.000 Einwohnern,
- Grundzentren mit 7.500 bis zu 50.000 Einwohnern,
- Grundzentren mit weniger als 7.500 Einwohnern.

Diese Einteilung der Kommunen in Gruppen und Untergruppen gewährleistet, dass nur solche Kommunen einer pauschalierenden Betrachtung unterzogen werden, die hinsichtlich ihrer Aufgabenbelastung nach Aufgabenspektrum und -intensität eine hinreichende Vergleichbarkeit aufweisen.

Die Zuordnung der zentralörtlichen Funktionen (Ober- und Mittelzentren), auf die sich die Analyse stützt, erfolgte auf der Grundlage des aktuell gültigen Landesentwicklungsplans 2000 (Anlage nach § 1 der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hessen 2000 vom 13. Dezember 2000, zuletzt geändert durch Verordnung vom 27. Juni 2013 - GVBl. S. 479). Dieser befindet sich derzeit in Überarbeitung. Wann ein neuer Landesentwicklungsplan in Kraft treten wird und welche Änderungen sich hinsichtlich der Einordnung der Kommunen in bestimmte Strukturräume und der Festlegung zentralörtlicher Funktionen ergeben werden, ist nicht definitiv absehbar. Das hierfür zuständige Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung strebt dies aber für den 1. Januar 2017 an. Die Fortschreibung des Landesentwicklungsplans ist zu beobachten. Es wird zu prüfen sein, inwieweit tatsächliche und rechtliche Veränderungen eine neue Untergruppeneinteilung der kreisangehörigen Gemeinden erforderlich machen.

b) Angemessenheitsprüfung

Der Staatsgerichtshof gestattet es, Aufwendungen, die das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten, unberücksichtigt zu lassen; die Ausgaben für Pflichtaufgaben können um Ausreißer nach oben und unten eliminiert werden (vgl. Hess. StGH, a.a.O., juris Rn. 159, 163). Die Bestimmung, welche Aufwendungen (noch) als wirtschaftlich anzusehen sind, und welche nicht (mehr), kann nur anhand einer Durchschnittsbetrachtung und einer damit verbundenen Pauschalierung erfolgen. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht verbietet es, einzelne Aufwendungen auf ihre Wirtschaftlichkeit zu untersuchen und einer Kommune vorzuschreiben, wie hoch ihre Aufwendungen zur Erfüllung einer bestimmten Aufgabe sein dürfen. Denn sonst würden der Kommune auch in Bereichen, die keiner Zweckmäßigkeitkontrolle der Kommunaufsicht unterliegen, jedenfalls mittelbare Vorgaben zu der Art und Weise ihrer Aufgabenerfüllung gemacht. Zudem wäre es mit einem nicht zu leistenden Verwaltungsaufwand verbunden, eine derartige Betrachtung für alle Kommunen in jedem Produktbereich vorzunehmen. Daher wird zu dem Zweck einer pauschalen Angemessenheitsprüfung bezüglich der auf Pflichtaufgaben zurückzuführenden Defizite in den einzelnen Produktbereichen ein Korridorverfahren angewandt. Damit wird eine Methodik verwendet, welche bereits in Thüringen zur Anwendung kam (vgl. BI). Zugleich soll damit sichergestellt werden, dass die Angemessenheitsprüfung durch ein transparentes und nachvollziehbares Verfahren erfolgt. Auf eine gesonderte Eliminierung von Ausreißern wird verzichtet, da sie zu einer vollständigen und damit gleichheitswidrigen Nichtberücksichtigung der Defizite einzelner Kommunen führen würde.

Der vom Staatsgerichtshof für die Ermittlung der angemessenen Ausgaben aufgezeigte Weg (vgl. Hess. StGH a.a.O., juris Rn. 159 ff.) wird in mehreren methodischen Schritten umgesetzt. Dass eine Defizitbetrachtung anstelle einer Ausgabenbetrachtung sachgerecht ist, wurde bereits dargelegt (vgl. BII.3). Die Ermittlung der angemessenen Defizite erfolgt dabei jeweils innerhalb der kommunalen (Unter-)Gruppen. Auf diese Weise werden die Defizite nur zwischen den Kommunen verglichen, die auch vergleichbar sind. So wird dem Gebot interkommunaler Gleichbehandlung Rechnung getragen.

Im Rahmen der AG KFA 2016 wurde diskutiert, wie eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung methodisch erfolgen könnte. Folgende Möglichkeiten wurden identifiziert und erörtert:

1. Individuelle Betrachtung einzelner Kommunen,
2. Orientierung an einer Auswahl an Kommunen (Stichproben),
3. Orientierung an Kommunen mit den niedrigsten Defiziten innerhalb einzelner Aufgabebereiche (Produktbereiche),
4. Orientierung an (fiktiven) Musterkommunen (gruppenspezifisch),
5. Orientierung an Durchschnittswerten (gruppenspezifisch),
6. Ländervergleich (Benchmark).

Insgesamt bestand Einigkeit darüber, dass die Methoden 1 bis 3 als wenig zielführend bzw. wenig praktikabel einzustufen seien. Bei einer Orientierung an den günstigsten Kommunen wurde die Gefahr gesehen, diejenigen zum Maßstab zu machen, die ihre Aufgaben ggf. nicht ord-

nungsgemäß erfüllen bzw. bei denen die niedrigen Defizite auf falsche Verbuchungen zurückzuführen sind. Die Methoden 4 und 5 wurden als fachlich nachvollziehbar eingestuft. Dabei wurde die Methode 4 allerdings als umso schwieriger praktisch umsetzbar bewertet, je weniger standardisiert die Aufgabenwahrnehmung erfolgt. Da zudem zu viele Aufgaben zu bewerten wären, sei sie kaum mit vertretbarem Verwaltungsaufwand realisierbar. Bei der Methode 5 wären weniger Verwerfungen zu erwarten, sofern die Gruppen nicht zu heterogen seien. Die Methode 6 erschien den Teilnehmern zwar sehr elegant, sie benötige aber für ihre Umsetzung ein präziseres Gesamtbild der hessischen Kommunen, als derzeit verfügbar, und darüber hinaus auch sehr präzise Informationen zur kommunalen Aufgabenstruktur in den übrigen Bundesländern.

Darüber hinaus wurde die Problematik einer Eliminierung von Ausreißern erörtert. Insgesamt herrschte Skepsis darüber, ob es methodisch möglich sei, Ausreißer zu definieren, ohne im Einzelfall zu untersuchen, ob es für Abweichungen einen sachlichen Grund gibt. Die Festlegung, was als sachlicher Grund anzuerkennen wäre, erschien allerdings ebenso schwierig. Eine Einzelbetrachtung aller hessischen Kommunen scheidet jedenfalls nach einhelliger Ansicht aus. Zudem stellte sich die Frage, ob das um Ausreißer bereinigte Datenmaterial wesentlich andere Ergebnisse liefern würde als das unbereinigte.

Das gewählte Verfahren entspricht somit im Ergebnis auch dem Meinungsstand in der AG KFA 2016.

Die Bildung eines Korridors auf Basis der durchschnittlichen Defizite je Produktbereich ermöglicht es, von der Prämisse ausgehend, dass die Kommunen ihre Haushaltswirtschaft grundsätzlich, d.h. im statistischen Mittel, wirtschaftlich und sparsam führen, festzustellen, in welchem Rahmen die Haushaltsführung liegt, die als wirtschaftlich und sparsam anzuerkennen ist. Durch die Heraus- bzw. Herabsetzung der Defizite, die außerhalb des Korridors liegen, auf die Korridorrandwerte ist sichergestellt, dass alle Defizite in die Bedarfsermittlung einbezogen werden.

Nicht dem Korridorverfahren unterzogen werden die Produktbereiche, für die die oben beschriebene qualifizierte Schätzung (vgl. BII.2.c) zu dem Ergebnis geführt hat, dass dort Ausgaben und Einnahmen verbucht werden, die ausschließlich auf die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben zurückzuführen sind und damit der Anteil pflichtiger Aufgaben 0 % beträgt. Dies betrifft gruppenbezogen folgende Produktbereiche:

Bei den Landkreisen:

- "Sportförderung" (Produktbereich 8)
- "Wirtschaft und Tourismus" (Produktbereich 15)

Bei den kreisfreien Städten:

- "Sportförderung" (Produktbereich 8)
- "Wirtschaft und Tourismus" (Produktbereich 15)

Bei den Sonderstatusstädten:

- "Gesundheitsdienste" (Produktbereich 7)
- "Sportförderung" (Produktbereich 8)
- "Wirtschaft und Tourismus" (Produktbereich 15)

Bei den kreisangehörigen Gemeinden bis 50.000 Einwohner:

- "Schulträgeraufgaben"¹⁸ (Produktbereich 3)
- "Kultur und Wissenschaft" (Produktbereich 4)
- "Soziale Leistungen" (Produktbereich 5)
- "Gesundheitsdienste" (Produktbereich 7)
- "Sportförderung" (Produktbereich 8)
- "Wirtschaft und Tourismus" (Produktbereich 15).

Auf den Produktbereich "Allgemeine Finanzwirtschaft" (Produktbereich 16) kann das Korridorverfahren keine Anwendung finden, da die in diesem Produktbereich enthaltenen statistischen Daten (Steuern, Umlagen etc.) für eine Prüfung der Angemessenheit durch diese Methode ungeeignet sind.

Im Einzelnen vollzieht sich die Korridorbildung für jede (Unter-)Gruppe wie folgt:

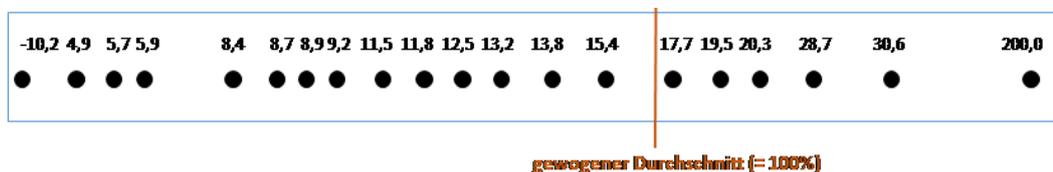
Schritt 1: Bildung gewogener Durchschnittswerte pro Produktbereich und (Unter-)Gruppe

Innerhalb jeder Gruppe wird aus den Produktbereichsdefiziten ein gewogener Durchschnittswert in Euro je Einwohner ermittelt (Abbildung 1). Die Einwohner stellen in jedem Produktbereich den

¹⁸ Zu der gesonderten Behandlung des für die kreisangehörigen Gemeinden ebenfalls als 100% freiwillig eingestuftes Produktbereichs "Schulträgeraufgaben" siehe unten.

zentralen Bedarfsindikator dar. Dieser gewogene Durchschnittswert ergibt sich aus der Summe aller absoluten Defizite der Gruppe geteilt durch die Summe aller Einwohner der Gruppe. Bei dieser Durchschnittsbildung sind die Defizite aller Kommunen der (Unter-)Gruppe zunächst berücksichtigt. Besonders hohe sowie besonders niedrige Defizite einzelner Kommunen haben eine unmittelbare Auswirkung auf diesen Durchschnittswert. Auf diese Weise ist gewährleistet, dass jede Kommune mit ihren tatsächlichen Defiziten zur Ermittlung des Gesamtbedarfs beiträgt.

Abbildung 1: Bildung des gewogenen Durchschnitts



Quelle: fiktive Defizitwerte in Euro je Einwohner, eigene Darstellung

Von der Heranziehung anderer Bedarfsträger, also letztlich einer Berücksichtigung sozioökonomischer Faktoren oder Strukturdaten als Bezugsgrößen für die Defizite wurde abgesehen, da nicht eindeutig bestimmbar ist, ob und in welchem Umfang diese auf den ersten Blick möglicherweise naheliegenden Einflüsse tatsächlich die Höhe des Defizits in einem Produktbereich beeinflussen.

Beispielsweise ließe sich vermuten, dass ein hohes Defizit in einem Produktbereich auf ein erhöhtes Vorkommen eines bestimmten Bedarfsindikators zurückzuführen sein könnte. Das Defizit kann aber auch dann besonders hoch ausfallen, wenn das Vorkommen des Bedarfsindikators gering ist, aber z.B. auf Gebühreneinnahmen ganz oder teilweise verzichtet wird und/oder ausgabeseitig die Aufgabe mit zusätzlichen freiwilligen Standards versehen ist. Eine weitere Schwierigkeit stellt in diesem Zusammenhang die nicht eindeutige Zuordnung einzelner Bedarfsindikatoren oder anderer Indikatoren zu den Defiziten eines gesamten Produktbereichs dar. Zwar können eine bestimmte Bedarfsträgergruppe oder ein bestimmter Indikator und die jeweils damit verbundenen Ausgaben/Einnahmen das Gesamtdefizit eines Produktbereichs spürbar beeinflussen. Jedoch können in der Regel sehr vielfältige Bedarfsträgergruppen und Indikatoren innerhalb eines Produktbereichs von Relevanz sein, sodass eine eindeutige Zuordnung und damit sachgerechte Schlussfolgerungen nicht möglich sind.

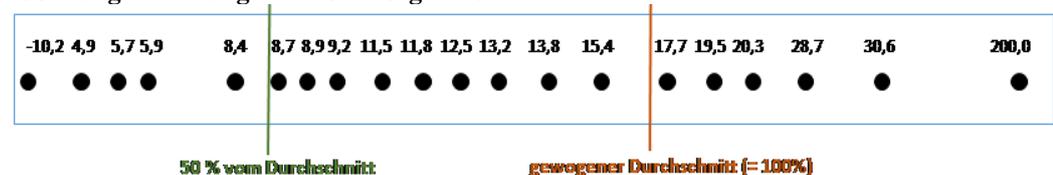
Vor diesem Hintergrund erscheint es sachgerechter, bei der Ermittlung der angemessenen Ausgaben die Defizite ausschließlich in Euro je Einwohner darzustellen und nicht bspw. in Euro je Bedarfsträger. Denn die Verwendung der Einwohner als zentraler Bedarfsindikator stellt grundsätzlich eine objektivere Basis dar.

Diese Betrachtung setzt allerdings voraus, dass in einem zweiten Schritt Besonderheiten, die typischerweise mit dem Vorliegen nach sachgerechten Kriterien festzulegender Indikatoren einhergehen, Rechnung getragen wird. Daher wird die zunächst pauschal anhand der Defizite je Einwohner überprüfte Einteilung der Kommunen in (Unter-)Gruppen durch die Abgeltung von Sonderbedarfen ergänzt (vgl. hierzu BII.5). Daneben muss mittels eines Härteausgleichs dafür Sorge getragen werden, dass auch über den (Unter-)Gruppendurchschnitt hinausgehende Belastungen Berücksichtigung finden können (vgl. hierzu BVII).

Schritt 2: Bildung eines Korridors

Zur Abbildung eines Defizitbereichs, in dem eine wirtschaftliche und sparsame Aufgabenwahrnehmung angenommen werden kann, wird ein Korridor gebildet. Dabei stellt der gewogene Durchschnitt die Obergrenze des Korridors dar. Der Wert der Korridoruntergrenze beträgt 50 % des gewogenen Durchschnittswerts (Abbildung 2).

Abbildung 2: Bildung der Korridor Grenzen



Quelle: fiktive Defizitwerte in Euro je Einwohner, eigene Darstellung

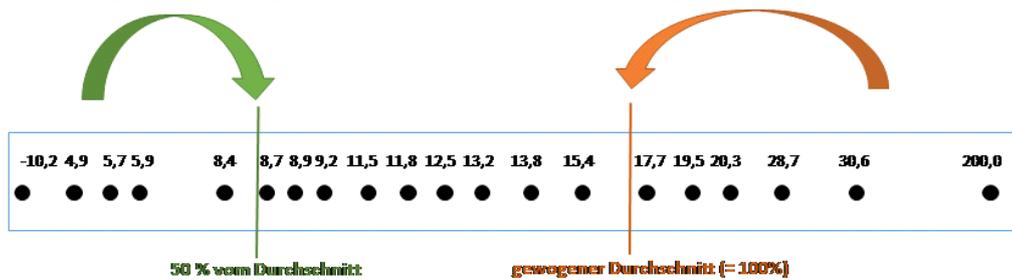
Dieses so definierte Defizitspektrum berücksichtigt in seiner Ausprägung, dass ein vergleichbares Aufgabenspektrum im jeweiligen Produktbereich auch mit niedrigeren Defiziten (unterhalb des gewogenen Durchschnitts) wahrgenommen werden kann, was einnahme- und/oder ausgabeseitig erreicht werden kann. Zugleich wird unterstellt, dass besonders niedrige Defizite eine

wirtschaftliche und sparsame Aufgabenwahrnehmung nicht (unter-)gruppentypisch widerspiegeln, weshalb eine Grenze von 50 % des gewogenen Durchschnitts sinnvoll erscheint.

Schritt 3: Ermittlung des angemessenen Durchschnittsdefizits

Anhand des definierten Korridors werden die Defizitwerte, die unterhalb der Untergrenze liegen, auf die Untergrenze gezogen. Analog werden die Werte oberhalb der Obergrenze auf die Obergrenze gezogen. Die Defizitwerte, die zwischen den Grenzwerten liegen, bleiben unverändert. (Abbildung 3).

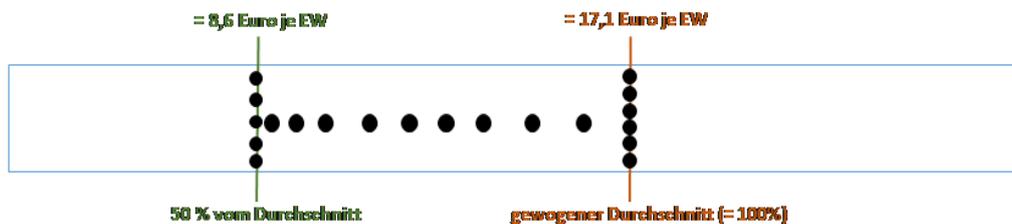
Abbildung 3: Anpassung der Defizitwerte an die Korridorgrenzen



Quelle: fiktive Defizitwerte in Euro je Einwohner, eigene Darstellung

Durch diese Anpassungen entstehen teilweise neue Defizitwerte (Abbildung 4). Aus diesen Werten wird ein neues Gesamtdefizit ermittelt, welches einem angemessenen durchschnittlichen Defizit entspricht.

Abbildung 4: Angepasste Defizitwerte zur Ermittlung eines angemessenen durchschnittlichen Defizits



Quelle: fiktive Defizitwerte in Euro je Einwohner, eigene Darstellung

Da keine individuelle Kostenanalyse jeder einzelnen Kommune, sondern eine typisierende Bedarfsermittlung vorgenommen wird, werden mögliche Sonderfälle nicht berücksichtigt. Jedoch können beispielsweise besonders hohe Ausgaben bzw. niedrige Einnahmen nicht zwingend auf unwirtschaftliches Verhalten, sondern auf die spezifischen Rahmenbedingungen vor Ort zurückzuführen sein. Solche Faktoren, die nicht im Wege der Pauschalierung unberücksichtigt bleiben können, werden als Sonderbedarfe ausgeglichen (vgl. BII.5). Auf diese Weise ist gewährleistet, dass das System in seinem Grundprinzip transparent und nachvollziehbar bleibt und dennoch in der Lage ist, Besonderheiten Rechnung zu tragen.

Besonderheiten: Schulträgeraufgaben, Kinderbetreuung und Aufgaben mit Vollkostendeckung

Schulträgeraufgaben

Die Schulträgerschaft ist in Hessen sehr unterschiedlich verteilt. Grundsätzlich sind Schulträger die kreisfreien Städte und Landkreise (§ 138 Abs. 1 Hess. SchulG). Daneben sind fünf der insgesamt sieben Sonderstatusstädte (Fulda, Gießen, Hanau, Marburg und Rüsselsheim) Schulträger (§ 138 Abs. 2 Hess. SchulG). Außerdem ist die Stadt Kelsterbach aufgrund eines Antrags nach § 57 Abs. 2 Nr. 3 SchVwG in der Fassung vom 29. März 1969, GVBl. I S. 44 (S. 52) Schulträgerin. Kreisangehörige Gemeinden, die nicht selbst Schulträger sind, beteiligen sich an der Finanzierung dieser Aufgaben über eine Schulumlage, die gemäß § 37 Abs. 2 FAG als Zuschlag zur Kreisumlage erhoben wird.

Die Defizite des Produktbereichs 3 "Schulträgeraufgaben" werden einer gesonderten Betrachtung unterzogen. Im diesem Produktbereich findet die Angemessenheitsprüfung nicht innerhalb der jeweiligen Untergruppen statt, sondern es wird eine einzelne Gruppe mit allen 32 Schulträgerkommunen gebildet. Eine Betrachtung innerhalb der Untergruppen ist nicht möglich. Die Stadt Kelsterbach ist die einzige kreisangehörige Gemeinde, die Schulträger aber keine Sonderstatusstadt ist. Sie ist damit der einzige Schulträger in ihrer Untergruppe (Grundzentren ab 7.500 Einwohner), was eine Angemessenheitsprüfung hier unmöglich macht.

Die bei diesen Kommunen ermittelten absoluten Defizite des entsprechenden Produktbereichs werden durch die jeweilige Einwohnerzahl der Kommune geteilt. Dabei wird bei den Landkreisen die bereinigte Einwohnerzahl, d.h. die Einwohnerzahl eines Landkreises abzüglich der Einwohnerzahl seiner kreisangehörigen Gemeinden, die selbst Schulträger sind, zugrunde gelegt. Diese Bereinigung ist erforderlich, um eine doppelte Berücksichtigung von Einwohnern zu vermeiden. So werden Schulträgerdefizite erfasst, die sich nur auf die Einwohner beziehen, für die diese Aufgabe erbracht wird.

Auf Basis dieser Pro-Kopf-Defizite wird das beschriebene Korridorverfahren durchgeführt und so das angemessene Pro-Kopf-Defizit für den Produktbereich "Schulträgeraufgaben" ermittelt. Dieses Pro-Kopf-Defizit wird mit der (bereinigten) Einwohnerzahl der einzelnen Kommunen multipliziert. So erhalten alle Schulträgerkommunen jeweils ein angemessenes absolutes Defizit in diesem Produktbereich.

Bei den kreisangehörigen Gemeinden, die nicht Schulträger sind, wirkt sich die zu entrichtende Schulumlage defiziterhöhend im Produktbereich "Allgemeine Finanzwirtschaft" (Produktbereich 16) aus, sodass diese Aufgabe bei allen kommunalen (Unter-)Gruppen im Gesamtdefizit Berücksichtigung findet. (Zu weiteren notwendigen Anpassungen, die für eine sachgerechte Abbildung der Aufgabe "Schule" erforderlich sind, vgl. CI.4.d). In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass durch die Schulumlage nicht nur pflichtige Aufgaben, sondern auch freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben finanziert werden. Um dem Rechnung zu tragen, ist eine entsprechende Anpassung auch bei den Defiziten für freiwillige Aufgaben im Produktbereich 3 erforderlich, was bei der Ermittlung des Garantiezuschlags berücksichtigt wird (vgl. BII.10).

Kinderbetreuung

Im Produktbereich "Kinder-, Jugend- und Familienhilfe" (Produktbereich 6) werden die Defizite, die auf den pflichtigen Anteil entfallen, gesondert betrachtet, indem die Defizite der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden im Bereich der Kinderbetreuung (Produktgruppe 365 "Tageseinrichtungen für Kinder") im Ausgangsjahr keiner Angemessenheitsprüfung unterzogen werden. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass bestehende Standards im Bereich der Kinderbetreuung aufrechterhalten werden können. Eine gute Kinderbetreuung und frühe Förderung für alle Kinder sind wichtige Zukunftsaufgaben auch in Hessen. Bedarfsgerechte Betreuungsangebote, gute Qualität und Trägervielfalt sind Güter, die es zu bewahren und fortzuentwickeln gilt. Auf bundespolitischer Ebene ist es das gemeinsame Ziel von Bund, Ländern und Kommunen, ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen für Kinder in den ersten drei Lebensjahren vorzuhalten. Dies ist die Voraussetzung für den Rechtsanspruch ab dem vollendeten ersten Lebensjahr, der zum 1. August 2013 in Kraft getreten ist. Mit der vollen Berücksichtigung dieser Defizite in der Produktgruppe "Tageseinrichtungen für Kinder" sollen die Kommunen bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe mit hoher gesamtgesellschaftlicher Relevanz unterstützt werden. Das angemessene Defizit des Produktbereichs "Kinder-, Jugend- und Familienhilfe" setzt sich im Ausgangsjahr demnach zusammen aus den (in der Summe) dem Korridorverfahren unterzogenen Defiziten aller in diesem Produktbereich enthaltenen Produktgruppen ohne die Produktgruppe "Tageseinrichtungen für Kinder" zuzüglich des vollen Defizits dieser Produktgruppe.

Für die Folgejahre wird das tatsächliche Defizit der Produktgruppe 365 des Ausgangsjahres als "Basisdefizit" dieser Produktgruppe festgeschrieben. In das angemessene Defizit des Produktbereichs 6 fließen die (in der Summe) dem Korridorverfahren unterzogenen Defiziten aller Produktgruppen ohne die Produktgruppe 365 und das "Basisdefizit" der Produktgruppe 365. Da aber in jedem Ausgleichsjahr mindestens das eigentlich angemessene Defizit der Produktgruppe 365 (d.h. das Defizit, das sich dort ergäbe, wenn man auch das für das betreffende Ausgleichsjahre relevante Defizit dem Korridorverfahren unterziehen würde), zu decken ist, kann das "Basisdefizit" nur dann zum Tragen kommen, wenn es höher als das eigentlich angemessene Defizit der Produktgruppe 365 ist. Ist es niedriger, muss das eigentlich angemessene Defizit der Produktgruppe 365 in das angemessene Produktbereichsdefizit und damit in die Bedarfsermittlung einfließen.

Die gesonderte Betrachtung dieser einen Produktgruppe ist wegen der hohen Bedeutung, die der Kinderbetreuung zukommt, gerechtfertigt. Gerade in diesem Bereich ist es notwendig, einmal erreichte Standards - auch wenn sie über das zwingende Mindestmaß hinausgehen - aufrechtzuerhalten. Mit diesem Verfahren wird gewährleistet, dass keine Gemeinde gezwungen wird, ihre bisherigen Strukturen und Standards kurzfristig abzubauen. Das "Basisdefizit" des Ausgangsjahres als Eintaktwert für die folgenden Jahre festzuschreiben, ist aber notwendig, um langfristig keine Anreize für weitere Kostensteigerungen zu schaffen. Dabei soll die weitere Entwicklung der notwendigen Kosten gerade im Bereich der Betreuung von Kindern unter drei Jahren kritisch beobachtet werden, um das "Basisdefizit" anzupassen, sobald sich hierfür die Notwendigkeit zeigt.

Aufgaben mit Vollkostendeckung

Bei der Bedarfsermittlung bleiben der Produktbereich "Ver- und Entsorgung" (Produktbereich 11) sowie die Produktgruppen "Straßenreinigung" im Produktbereich "Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV" (Produktgruppe 545 im Produktbereich 12) und die Produktgruppe "Hilfen für Asylbewerber" im Produktbereich "Soziale Leistungen" (Produktgruppe 313 im Produktbereich 5) vollständig außer Betracht.

Im Produktbereich "Ver- und Entsorgung" sowie in der Produktgruppe "Straßenreinigung" schreibt das kommunale Beitrags- und Gebührenrecht eine vollständig kostendeckende Aufgabenwahrnehmung vor. Da die Finanzierung dieser Aufgaben nach dem Willen des Gesetzgebers aus sich selbst heraus zu erfolgen hat, besteht keine Notwendigkeit, sie im Rahmen der Bedarfsermittlung zu dotieren. Dieses Vorgehen führt zugunsten der Kommunen dazu, dass sich auch Überschüsse, die im Produktbereich 11 erwirtschaftet werden, nicht bedarfsmindernd auswirken.

Die in der Produktgruppe "Hilfen für Asylbewerber" verorteten Pflichtaufgaben werden aufgrund des Art. 137 Abs. 6 HV durch separate Zahlungen des Landes (Leistungen nach § 7 Abs. 1 und 2 des Landesaufnahmegesetzes i.V.m. § 1 der Anpassungsverordnung zum Landesaufnahmegesetz) außerhalb des KFA finanziert und müssen bei der Bedarfsermittlung unberücksichtigt bleiben.

Hinzu kommt die Aufgabe "Grundsicherung im Alter", die zumindest temporär einer zusätzlichen Betrachtung unterliegt. In den Jahresrechnungsstatistiken vor 2014 werden bezüglich dieser Aufgabe Defizite enthalten sein, da in diesen Jahren keine volle Kostendeckung erfolgte. Ab dem Jahr 2014 werden die den Kommunen entstehenden Netto-Kosten durch Zahlungen des Landes außerhalb des KFA vollständig gedeckt. Mit Blick auf das Ausgleichsjahr 2016 und die folgenden Ausgleichsjahre muss daher von dieser vollständigen Kostendeckung ausgegangen werden. Um diese Vollkostendeckung in den zu bildenden Defiziten bei der Bedarfsermittlung adäquat zu berücksichtigen, werden die Netto-Auszahlungen für die Grundsicherung im Alter sowie die Kostenerstattung durch das Land aus den statistischen Daten herausgerechnet. Diese Korrektur bei der Defizitbildung entfällt ab der Jahresrechnungsstatistik 2014.

Wirkungsweise des Korridorverfahrens

Die Angemessenheitsprüfung durch das beschriebene Korridorverfahren führt im Ergebnis dazu, dass bezogen auf die einzelnen (Unter-)Gruppen ein Teil der Defizite nicht in die Bemessung der finanziellen Mindestausstattung einfließt. Die Wirkungsweise Wirkung des Korridorverfahrens bezogen auf die Gesamtdefizite für Pflichtaufgaben (Summe aller 16 Produktbereiche) stellt sich wie folgt dar:

Kommunale (Unter)Gruppe	Gesamtdefizit vor Korridorverfahren	Gesamtdefizit nach Korridorverfahren	Veränderung in %
Landkreise ohne Sonderstatusstädte	1.610.284.405	1.449.211.488	-10,0
Landkreise mit Sonderstatusstädten	1.112.264.248	951.924.661	-14,4
kreisfreie Städte	3.234.152.387	2.915.396.357	-9,9
Sonderstatusstädte	655.236.426	610.971.877	-6,8
Mittelzentren und Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums mit bis zu 50.000 Einwohnern	2.282.193.509	2.116.749.766	-7,2
Grundzentren ab 7.500 Einwohnern	1.245.257.528	1.171.106.604	-6,0
Grundzentren mit weniger als 7.500 Einwohnern	852.148.346	797.831.049	-6,4
Gesamtsumme	10.991.536.848	10.013.191.802	-8,9

Quelle: Modellberechnung 2014

Insgesamt bleiben durch Anwendung dieses methodischen Verfahrens 8,9 % der kommunalen Defizite für Pflichtaufgaben unberücksichtigt. Mit Blick auf die Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshof vom 2. November 2011 (VerfGH 13/10) kann eine Quote in dieser Höhe als angemessen und sachgerecht eingestuft werden. So hatte der Thüringer Verfassungsgerichtshof in dem erwähnten Urteil ausgeführt, dass eine Quote von 11 % keinen Anhaltspunkt für eine fehlerhafte Prüfung der Angemessenheit an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit darstelle.

Die bei den beiden Untergruppen der Landkreise etwas höher ausfallende Veränderung (Quote) entsteht dadurch, dass in dieser Darstellung auch die Wirkung des Korridorverfahrens bei den Defiziten im Produktbereich 3 ("Schulträgeraufgaben") ausgewiesen wird. Dieser Produktbe-

reich wirkt sich jedoch nicht (direkt) auf die Masse der Landkreise oder die Einwohnergewichtung aus. Dies liegt daran, dass dieser Produktbereich durch die kostendeckende Schulumlage von den Gemeinden finanziert wird, die entsprechenden Mittel also nur dort dotiert wurden (vgl. CI.4.eaa).

Da sich somit die Angemessenheitsprüfung im Produktbereich 3 nicht auf die Masse der Landkreise auswirkt, kann die tatsächliche Wirkung des Korridorverfahrens (Quote) für die Landkreise nur abgebildet werden, wenn die Defizite im Produktbereich 3 für die Zwecke dieser Vergleichsbetrachtung (Gesamtdefizite vor und nach Korridorverfahren) unverändert bleiben. Im Ergebnis dieser Betrachtung führt das Korridorverfahren bei den Landkreisen ohne Sonderstatusstädte zu einer Quote von 6,5 % und bei den Landkreisen mit Sonderstatusstädten von 5,5 %.

5. Berücksichtigung von Sonderbedarfen

Als Korrektiv für die pauschale Herangehensweise bei der (Unter-)Gruppenbildung (vgl. BII.4.a) und bei der Angemessenheitsprüfung (vgl. BII.4) müssen diejenigen Sachverhalte erkannt und bewertet werden, die zu besonderen Belastungen führen, welche typischerweise nicht alle Mitglieder eine (Unter-)Gruppe, gegebenenfalls aber Mitglieder verschiedener Untergruppen betreffen und somit durch das Korridorverfahren nicht sachgerecht abgebildet werden. Handelt es sich um strukturelle Auffälligkeiten, die über bloße individuelle Betroffenheit hinausgehen, ist es zur Wahrung des Gebots interkommunaler Gleichbehandlung erforderlich, derartige Sonderbedarfe separat zu ermitteln und auszugleichen. Teilweise erfolgt ein Ausgleich von Sonderbedarfen durch fortzuführende Besondere Finanzausweisungen (vgl. BVI.1.a). Hier wird davon ausgegangen, dass die als besonders ausgleichsbedürftig anerkannten Bedarfslagen keinen Änderungen unterlegen haben. Um darüber hinausgehende Sonderbedarfe zu ermitteln, wurde eine Detailanalyse innerhalb der jeweiligen Gruppen und Untergruppen vorgenommen, um Belastungen zu identifizieren, die über den jeweiligen gruppentypischen Durchschnittsbedarf hinausgehende Bedarfe erzeugen.

a) Sonderbedarfe aufgrund von Sonderzuständigkeiten

Anhand des erhobenen Katalogs kommunaler Pflichtaufgaben wurde geprüft, inwieweit Besonderheiten einzelner Kommunen im Hinblick auf ihr Aufgabenspektrum zu berücksichtigen sind.

Im Rahmen der Auswertung der durchgeführten Ressortabfrage konnten 138 Aufgaben identifiziert werden, deren Zuständigkeit nicht eine oder mehrere Gruppen von Kommunen in ihrer Gesamtheit trifft, sondern bei einzelnen Kommunen liegt. Eine Betrachtung der Defizite in den Produktbereichen, denen diese Aufgaben zugeordnet sind, hat bei den betroffenen Kommunen keine Auffälligkeiten ergeben. Einzige Ausnahme war der Bereich der Schulträgerschaft. Da hier aber ohnehin eine gesonderte Betrachtung erfolgt (vgl. BII.4.b), ist es nicht erforderlich, daraus erwachsende Belastungen als Sonderbedarfe auszugleichen.

b) Sonderbedarfe auf Grund von besonderen Einflussfaktoren

Auch wenn keine Unterschiede im Aufgabenspektrum bestehen, können unterschiedliche Intensitäten der Aufgabenwahrnehmung durch besondere Einflussfaktoren bedingt sein, die einen Sonderbedarf der betroffenen Kommunen begründen. Die im Rahmen der Angemessenheitsprüfung betrachteten Aufgabenausprägungen, die sich in Form der Defizite in den jeweiligen Produktbereichen widerspiegeln, können durch unterschiedliche exogene wie endogene Faktoren beeinflusst werden, die sowohl einnahmespezifisch als auch ausgabenspezifisch wirken können. Das Spektrum möglicher Ursachen für hohe oder niedrige Defizite ist zu umfangreich, als dass sie im Einzelnen betrachtet und berücksichtigt werden könnten.

Dennoch erschien es geboten, die Angemessenheitsprüfung dahin gehend zu hinterfragen, ob insbesondere in den Produktbereichen mit einem hohen Defizitvolumen unter Betrachtung gewichtiger Einflussgrößen Anhaltspunkte für mögliche Sonderbedarfe vorliegen. Maßgeblich war bei dieser Untersuchung, dass ein Zusammenhang zwischen entsprechender Einflussgröße und überdurchschnittlich hohen Defiziten innerhalb der jeweiligen (Unter-)Gruppe in einer signifikanten Häufigkeit erkennbar war, denn ist ein solcher Zusammenhang erkennbar, könnte er ein überdurchschnittliches Defizit zu einem gewissen Grad rechtfertigen, sodass eine Absenkung der überdurchschnittlichen Defizite auf den gewogenen Durchschnitt im Korridorverfahren teilweise nicht sachgerecht wäre.

Eine entsprechende Prüfung wurde vorgenommen.

Prüfungsumfang und Grundannahmen:

Die Prüfung wurde für die Produktbereiche vorgenommen, die anteilig am Gesamtdefizit pflichtiger Aufgaben ein hohes Defizit (> 10 % des Gesamtdefizits) aufweisen, der Angemes-

senheitsprüfung unterliegen und denen zentrale Einflussgrößen, die das Produktbereichsdefizit maßgeblich beeinflussen können, zuzuordnen sind. Dies gilt für folgende Produktbereiche:

- Produktbereich 3 (Schulträgeraufgaben),
- Produktbereich 5 (Soziale Leistungen),
- Produktbereich 6 (Kinder-, Jugend- und Familienhilfe),
- Produktbereich 12 (Verkehrsflächen, -anlagen, ÖPNV).

Von der Prüfung ausgenommen wurde der Produktbereich 1 (Innere Verwaltung), da diesem aufgrund der hohen Heterogenität der in ihm verbuchten bzw. ihm zuzuordnenden Aufgaben eine zentrale Einflussgröße nicht identifiziert werden kann.

Als Einflussgrößen, die für die Defizitausprägung in den benannten Produktbereichen maßgeblich sein können, wurden die folgenden Faktoren herangezogen, darunter auch solche, die von den Teilnehmern der AG KFA 2016 benannt worden waren:

Produktbereich 3 (Schulträgeraufgaben):

- Schüler je 10.000 Einwohner

Produktbereich 5 (Soziale Leistungen):

- Bedarfsgemeinschaften¹⁹ je 10.000 Einwohner
- mit Mietstufen gewichtete Bedarfsgemeinschaften²⁰ je 10.000 Einwohner
- Sozialhilfeempfänger je 10.000 Einwohner

Produktbereich 6 (Kinder-, Jugend- und Familienhilfe):

- Anteil der Kinder unter sechs Jahren an der Bevölkerung
- Anteil der Jugendlichen an der Bevölkerung
- Anteil der Nichtdeutschen an der Bevölkerung

Produktbereich 12 (Verkehrsflächen, -anlagen, ÖPNV):

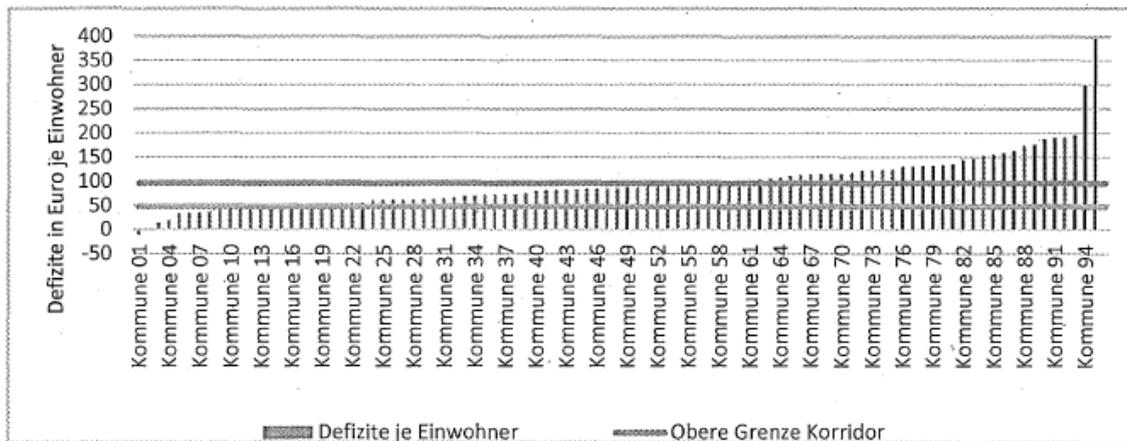
- Fläche in km²
- Einwohnerdichte.

Die grundsätzliche Annahme bestand darin, dass eine überdurchschnittliche Ausprägung dieser Faktoren (z.B. überdurchschnittliche Fläche im Produktbereich 12) in einer signifikanten Häufigkeit auch mit hohen Defiziten in den jeweiligen Produktbereichen einhergeht (Abbildung 1). Ein solches Ergebnis wäre ein Hinweis auf einen Sonderbedarf.

Dagegen wurde kein Sonderbedarf angenommen, wenn andere Kommunen mit ebenfalls überdurchschnittlicher Faktorausprägung niedrige Defizite aufweisen (Abbildung 5). In solchen Fällen war davon auszugehen, dass nicht die betrachtete hohe Faktorausprägung, sondern andere Einflussgrößen (endogener und/oder exogener Art) die Höhe der Defizite beeinflussen.

Für eine entsprechend Einschätzung war eine deutlich erkennbare Häufigkeit dieser Zusammenhänge von zentraler Bedeutung, um auch Fehlinterpretationen zu vermeiden.

Abbildung 5: Beispiel für Hinweis auf möglichen Sonderbedarf im Produktbereich 12 (rot = Kommunen mit überdurchschnittlicher Flächengröße)



Quelle: fiktives Beispiel, eigene Darstellung

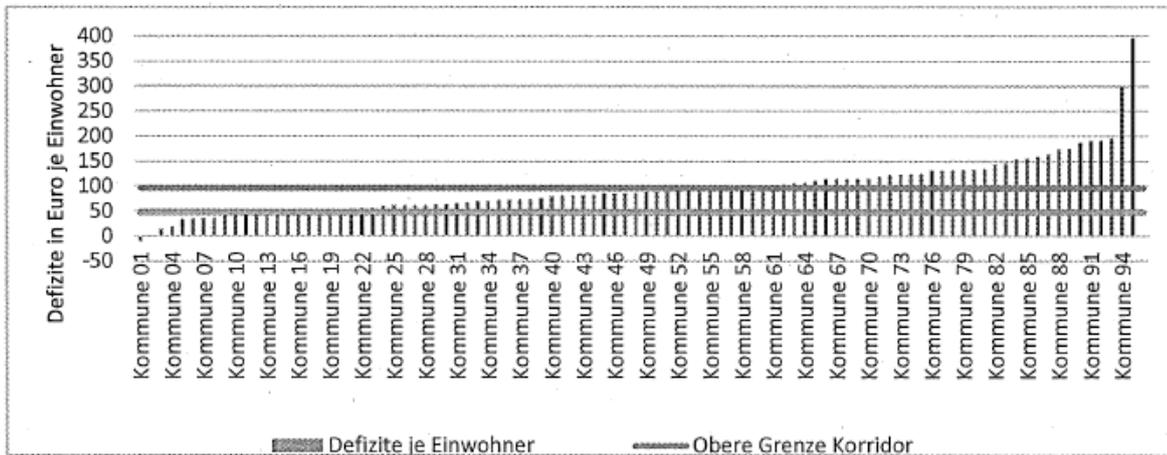
¹⁹ Bedarfsgemeinschaften i.S.d. § 7 Abs. 3 SGB II.

²⁰ Mietstufen nach der Anlage zu § 1 Abs. 3 Wohngeldverordnung.

In dem Beispiel deutet die Häufung der Faktorausprägung bei den Kommunen, die im positiven Korrekturbereich liegen, auf eine Korrelation zwischen dem Faktor und den überdurchschnittlich hohen Defiziten hin.

Demgegenüber zeigt das folgende Beispiel, dass die Verteilung der Faktorausprägung innerhalb der (Unter-)Gruppe keinen gesetzmäßigen Zusammenhang mit der Zugehörigkeit zum positiven oder negativen Korrekturbereich und damit keine Korrelation zwischen dem Faktor und der Defizithöhe erkennen lässt.

Abbildung 6: Beispiel für keinen Hinweis auf einen Sonderbedarf im Produktbereich 12 (rot = Kommunen mit überdurchschnittlicher Flächengröße)

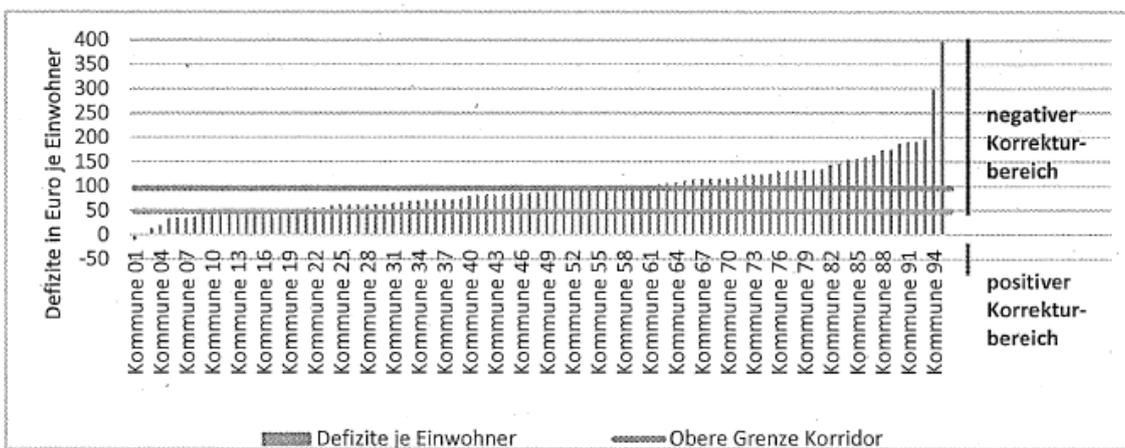


Methodisches Vorgehen:

Das Vorliegen möglicher Sonderbedarfe wurde auf Basis der Daten der Modellberechnung 2014 geprüft. Dabei stellten die im Korridorverfahren betrachteten (unter-)gruppenspezifischen Pro-Kopf-Defizite die zentrale Grundlage dar. Die Daten für die einzelnen Faktoren (z.B. Anzahl der Bedarfsgemeinschaften etc.) wurden zusätzlichen Statistiken entnommen.

Im Rahmen der Anwendung des Korridorverfahrens werden wie beschrieben Pro-Kopf-Defizite anhand gesetzter Korridor Grenzen "korrigiert" (Abbildung 7) (vgl. BII.4.b).

Abbildung 7: Darstellung der Korrekturbereiche



Zur vereinfachten Betrachtung wurden im weiteren Prüfverfahren die Korrekturbeträge verwendet, wodurch sofort ersichtlich ist, ob das Defizit im Korridorverfahren oberhalb der Obergrenze lag und abgesenkt wurde (negativer Korrekturbetrag), unterhalb der Untergrenze lag und hochgezogen wurde (positiver Korrekturbetrag) oder im Korridor lag und unverändert geblieben ist (Korrekturbetrag = 0).

Diese einzelnen Korrekturbeträge wurden in den jeweiligen Produktbereichen untergruppenspezifisch den jeweiligen Faktorausprägungen gegenübergestellt, um festzustellen, ob sich auf Basis der getroffenen Annahmen Hinweise auf mögliche Sonderbedarfe ergeben.

Um eine objektive Bewertung vornehmen zu können, wurden verschiedene Grenzwerte für bestimmte Häufigkeiten festgelegt. Werden die Grenzwerte erfüllt, deutet dies auf ein mögliches Vorliegen eines Sonderbedarfes hin. Als Ausgangswert ist dabei stets der Mittelwert des jeweiligen Faktors (z.B. durchschnittliche Fläche in km²) zu sehen. Als zentrale Bewertungsgröße wurde jeweils die Anzahl der Kommunen oberhalb bzw. unterhalb des Mittelwertes herangezogen. Darüber hinaus wurde die Anzahl der Kommunen mit starker bzw. geringer Faktorausprägung herangezogen, um ergänzende Hinweise in die Betrachtung einzubeziehen.

Die festgelegten Grenzwerte stellen sich wie folgt dar:

Anzahl der Kommunen oberhalb des Mittelwertes im positiven Korrekturbereich	≤ 10 %
Anzahl der Kommunen oberhalb des Mittelwertes im negativen Korrekturbereich	≥ 70 %
Anzahl der Kommunen, die 25 % oberhalb des Mittelwertes liegen (starke Faktorausprägung), im positiven Korrekturbereich	0
Anzahl der Kommunen, die 25 % oberhalb des Mittelwertes liegen (starke Faktorausprägung), im negativen Korrekturbereich	> 0
Anzahl der Kommunen, die 25 % unterhalb des Mittelwertes liegen (geringe Faktorausprägung), im positiven Korrekturbereich	> 0
Anzahl der Kommunen, die 25 % unterhalb des Mittelwertes liegen (geringe Faktorausprägung), im negativen Korrekturbereich	0

Ergebnis:

Die Prüfung zeigt auf, dass im Produktbereich 5 ("Soziale Leistungen") die Ausprägung des Faktors "mit Mietenstufen gewichtete Bedarfsgemeinschaften" Hinweise auf das Vorliegen eines Sonderbedarfs gibt. Darüber hinaus haben sich keine stichhaltigen Anhaltspunkte für das Vorliegen weiterer Sonderbedarfe ergeben.

Zunächst ist festzustellen, dass bei der Betrachtung des Faktors "Bedarfsgemeinschaften" in der Untergruppe der Landkreise mit Sonderstatusstädten der Anteil der Kommunen mit überdurchschnittlicher Ausprägung dieses Faktors im negativen Korrekturbereich bei 100 % liegt (drei von drei Kommunen). Damit ist bei dieser Untergruppe der oben definierte Grenzwert (70 %) überschritten, wodurch sich der Hinweis auf einen Sonderbedarf verdichtet. Bei einer weiterführenden Betrachtung, bei der der Faktor "Bedarfsgemeinschaften" mit Mietenstufen gewichtet wird, ergibt sich das Bild, dass auch in der Untergruppe der Landkreise ohne Sonderstatusstädte sowie bei den kreisfreien Städten Anhaltspunkte für einen Sonderbedarf vorliegen.

In der Gruppe der Landkreise ohne Sonderstatusstädte befinden sich 71 % der Kommunen, bei denen im Produktbereich 5 der Faktor "mit Mietenstufen gewichtete Bedarfsgemeinschaften" überdurchschnittlich ausgeprägt ist, im negativen Korrekturbereich. Gleichzeitig liegt keine Kommune mit überdurchschnittlicher Ausprägung dieses Faktors im positiven Korrekturbereich. Dadurch verdichtet sich im Kontext der oben beschriebenen Methode ein Zusammenhang zwischen dem herangezogenen Faktor und den Defiziten im Produktbereich 5. Das gleiche Ergebnis liegt auch in der Gruppe der Landkreise mit Sonderstatusstädten vor. Der Anteil der Kommunen mit überdurchschnittlicher Ausprägung des Faktors im negativen Korrekturbereich liegt hier bei 75 %. Ein ähnliches Bild zeichnet sich bei der Gruppe der kreisfreien Städte ab. Der Prozentwert liegt hier zwar bei 67 % und erreicht somit nicht den Grenzwert von 70 %. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings auch die kleine Gruppengröße, was die Erreichung des Grenzwertes erschwert. Da auch die zusätzlichen Bewertungsgrößen bezüglich der Kommunen mit starker bzw. geringer Faktorausprägung die gesetzten Grenzwerte überwiegend einhalten, kann davon ausgegangen werden, dass auch bei dieser Gruppe ein Sonderbedarf anzunehmen ist.

Es erscheint daher sachgerecht, sowohl bei der vertikalen Bedarfsermittlung als auch bei der horizontalen Verteilung diesem Ergebnis angemessen Rechnung zu tragen. Dabei ist es nicht erforderlich, für die Gruppe der Landkreise mit Sonderstatusstädten zwei verschiedene Sonderbedarfe zu berücksichtigen, da es bei dem Faktor "Bedarfsgemeinschaften" dieselben Kommunen sind, die auch bei dem Faktor "mit Mietenstufen gewichtete Bedarfsgemeinschaften" den beschriebenen Zusammenhang zwischen der Faktorausprägung und der Höhe des Defizits aufweisen.

Zwar lässt sich aus der beschriebenen Prüfung und den Ergebnissen der Hinweis auf einen Sonderbedarf herleiten. Jedoch ist es nicht möglich, aus den statistischen Daten eine sachgerechte

Bezifferung dieses Sonderbedarfs in konkreten absoluten Beträgen abzuleiten. Da auch andere endogene oder exogene Einflussgrößen die Defizite determinieren können, ist eine Aussage darüber, in welchem Umfang die in der Analyse als auffällig hervorgetretenen Defizite auf das Vorliegen des als prägend identifizierten Faktors zurückzuführen sind, nicht möglich. Um dem erkannten Sonderbedarf dennoch Rechnung zu tragen, wird er bei Kommunen mit überdurchschnittlicher Faktorausprägung wie die sonstigen Sonderbedarfe (vgl. BII.5.c) über eine relative Höhergewichtung der Einwohner bei der horizontalen Verteilung abgebildet. Damit ist gewährleistet, dass die Mehrbelastung der betroffenen im Vergleich zu den übrigen Kommunen finanzkraftabhängig abgegolten wird. Die Höhe der Dotierung des Sonderbedarfs bei der Bedarfsermittlung ergibt sich aus dem Mehrbedarf, der durch die höhere Einwohnergewichtung generiert wird.

c) Sonstige Sonderbedarfe

Neben der beschriebenen Analyse wurde untersucht, inwieweit auch Sonderbedarfe anzunehmen sind, die sich nicht unmittelbar aus den statistischen Daten ableiten lassen. Mit seinem Vorschlag, die Bedarfsermittlung auf der Grundlage der tatsächlichen Ausgaben vorzunehmen, dem das hier dargestellte Verfahren in seiner Grundstruktur auch folgt, stellt der Staatsgerichtshof auf ein System ab, welches zu einem gewissen Grad von der Finanzausstattung der Vergangenheit abhängig ist. Denn die Vermutung erscheint berechtigt, dass das Ausgabeverhalten der Vergangenheit auch von der Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel abhängig war. Dies war ein zentraler Einwand des Hessischen Städtetages, der die Auffassung vertritt, dass der kommunale Finanzbedarf tatsächlich höher als die durchschnittlichen Ausgaben sei, denn diese seien in der Vergangenheit schon nicht bedarfsgerecht gewesen. Dieser Effekt ist aber im Rahmen der vom Staatsgerichtshof ausdrücklich für zulässig erkannten, dem Gesetzgeber nahegelegten und aus diesem Grund auch dem vorliegenden Gesetzentwurf zugrunde gelegten Bedarfsanalyse systemimmanent und daher hinzunehmen.

Dennoch ist anzuerkennen, dass Bedarfe bestehen können, die sich nicht in den statistischen Daten niederschlagen. Um den Kommunen entgegenzukommen und als berücksichtigungsfähig erachtete Bedarfslagen in das Ausgleichssystem einzubeziehen, werden zusätzlich zu den errechneten Durchschnittsbedarfen entsprechende Sonderbedarfe dotiert. Diese Sonderbedarfe sollen über eine relative Höhergewichtung der Einwohner bei der horizontalen Verteilung abgebildet werden, da so die Mehrbelastung der betroffenen im Verhältnis zu den nicht betroffenen Kommunen ausgeglichen wird. Eine sachgerechte Bezifferung dieser Sonderbedarfe in absoluten Beträgen ist aus dem dargelegten Grund, dass sie sich nicht aus den statistischen Daten ergeben, nicht möglich. Insofern besteht in diesem Punkt eine Rückwirkung aus der horizontalen Verteilung auf die vertikale Bedarfsermittlung, in deren Rahmen die für die Finanzierung der festgelegten Ergänzungsansätze erforderlichen Mittel hinzuzurechnen sind, d.h. die hierzu benötigten Mittel werden den für die drei kommunalen Gruppen ermittelten Bedarfen zugeschlagen.

aa) Metropolenzuschlag

Die Stadt Frankfurt am Main erhält künftig einen Metropolenzuschlag in Form einer prozentualen Erhöhung ihrer Bevölkerung (abweichender Hauptansatz, vgl. DI.2.aaa), da sie als Großstadt in einem Ballungsraum neben ihrer eigenen Bevölkerung zu einem signifikanten Anteil auch die Bevölkerung der ganzen Region mit Leistungen versorgt. Aufgrund ihrer Metropolfunktion hält sie in hohem Maße soziale und kulturelle Infrastrukturen vor, die von den umliegenden Gemeinden mitgenutzt werden. Die Höhergewichtung der Einwohner Frankfurts trägt der besonderen Rolle Frankfurts als Kernstadt der Region Rechnung und soll auch dazu dienen, die Herausforderungen einer dynamisch wachsenden Stadt zu berücksichtigen. Denn Frankfurt ist ein bedeutender Wirtschaftsstandort, Arbeitsort und Kulturstadt. Seine vielfältigen Leistungen beschränken sich nicht auf das Gemeindegebiet, sondern wirken auch auf das direkte Umland, die Region und auf das gesamte Land Hessen. Das Wachstum der Bevölkerung Frankfurts führt zu erhöhten Anforderungen an die städtische Infrastruktur, was nicht nur mit Investitionsmaßnahmen in erheblichem finanziellem Volumen, sondern auch mit entsprechenden Folgekosten verbunden ist.

ba) Sonderbedarf für Bevölkerungsrückgang

Die besonderen Herausforderungen des demografischen Wandels wurden bereits durch das Gesetz zur Anpassung des Kommunalen Finanzausgleichs an die Herausforderungen des demografischen Wandels und zur Stärkung des ländlichen Raums vom 27. Juni 2013 (GVBl. S. 446) aufgegriffen. Der dort eingeführte Demografiefaktor wird in abgewandelter Form fortgeführt (vgl. DI.2.baa), denn es ist damit zu rechnen, dass in den kommenden Jahren die Bevölkerung in Hessen insgesamt zurückgehen wird. Belastungsausgleichen aus möglichen Anpassungsbedarfen von öffentlichen Leistungen an eine zurückgehende Bevölkerung wird künftig eine wachsende Bedeutung zukommen (Vgl. Lenk/Hesse/Grüttner/Reichardt, Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, Teil I - Flächenansatz und Demografieansatz, These 11, S. 3). Zudem muss auf die große Bedeutung von Remanenzen hingewiesen werden; nicht immer können die Kosten einer Leistung im gleichen Maß zurückge-

führt werden, wie sich die Nachfragegruppe ändert, auch gegenläufige Effekte sind möglich (vgl. Lenk u.a., a.a.O., Nr. 5.1.4, S. 76).

Die Prognose der Bevölkerungsentwicklung bis 2030 geht für Hessen von einem Bevölkerungsrückgang um 4 % gegenüber 2010 aus, wobei die Verteilung sehr unterschiedlich ist; am stärksten wird die Bevölkerung mit -16 % im Werra-Meißner-Kreis zurückgehen (vgl. Hessisches Statistisches Landesamt, regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung auf Basis der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Bevölkerung in Hessen 2008 bis 2030 nach Verwaltungsbezirken²¹).

Eine besondere Berücksichtigung von Einwohnerzuwachsen wie sie derzeit § 11 Abs. 3 FAG vorsieht soll künftig nicht mehr erfolgen. Denn ein Einwohnerzuwachs geht regelmäßig mit zusätzlichen Steuereinnahmen einher. Die Ergebnisse der im Dreijahresturnus stattfindenden Aktualisierung der Verteilungsschlüssel bei der Einkommensteuer zeigen dies klar. Ebenso erhalten Gemeinden auch aus dem KFA zusätzliche Mittel, denn hier ist die Einwohnerzahl der zentrale Verteilungsparameter. Kontinuierliches Wachstum einer Gemeinde schafft damit eine nachhaltige Einnahmehasis, um auch die damit verbundenen Belastungen zu tragen. (Einer von diesem Befund gegebenenfalls abweichenden Sondersituation der sehr schnell wachsenden Metropole Frankfurt wird durch den Metropolenzuschlag hinreichend Rechnung getragen.) Anders ist es bei einem Einwohnerrückgang. Hier bleiben (zumindest für einen Übergangszeitraum) Belastungen, bei gleichzeitig entfallenden Einnahmen. Dies soll der Ergänzungsansatz ausgleichen.

Den Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang erhalten künftig alle drei kommunalen Gruppen. Da nach den aktuellen Prognosen insbesondere die Kommunen im Ländlichen Raum von Einwohnerrückgängen betroffen sein werden, trägt dies zusätzlich zu einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung gerade in dortigen strukturschwachen Gebieten bei.

ca) Sonderbedarf für kreisangehörige Gemeinden und Landkreise im Ländlichen Raum

Insbesondere Kommunen im Ländlichen Raum sind tendenziell finanzschwach, aber gleichzeitig oft zusätzlichen Belastungen durch ungünstige Siedlungsstrukturen ausgesetzt. Sie bedürfen daher einer besonderen Förderung. Mit dem Gesetz zur Anpassung des Kommunalen Finanzausgleichs an die Herausforderungen des demografischen Wandels und zur Stärkung des Ländlichen Raums wurde zur Aufrechterhaltung der ländlichen Infrastruktur in der Fläche eine pauschale Investitionsstrukturförderung in Höhe von 20 Mio. Euro sowie eine Förderung der Mittelzentren im Ländlichen Raum in Höhe von 5 Mio. Euro eingerichtet. Diese werden in ihrer bisherigen Form weitergeführt (vgl. BVI.1.b). Daneben erhalten die kreisangehörigen Gemeinden und die Landkreise einen Ergänzungsansatz (vgl. DI.2.bba).

da) Sonderbedarf für Gemeinden, deren Einwohnerzahl unter 7.500 sinkt

Kreisangehörige Gemeinden, deren Einwohnerzahl nicht mehr als 10 % unter 7.500 sinkt, erhalten künftig einen Ergänzungsansatz, da die Möglichkeit besteht, dass sie ein größeres Aufgabenspektrum wahrnehmen als die übrigen Gemeinden ihrer Untergruppe. Ausgenommen hiervon sind Mittelzentren und Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums, die bis 50.000 Einwohner ohnehin eine eigene Untergruppe bilden.

Ist für die Zuständigkeit einer Gemeinde eine Mindesteinwohnerzahl maßgebend, bleibt nach § 148 Abs. 2 HGO die Zuständigkeit auch bei einem Rückgang der Einwohnerzahl erhalten. Sie erlischt erst, wenn die Einwohnerschwelle um mehr als 10 % unterschritten wird. Insbesondere können gemäß § 59 Abs. 1 HKO Gemeinden ab 7.500 Einwohner zusätzliche Aufgaben übertragen werden.

Bei der durchgeführten Zusammenstellung der Pflichtaufgaben der hessischen Kommunen ergab sich kein klares Bild über die Anzahl und das Ausmaß der Aufgaben, die unter diese Regelungen fallen (können). Dies liegt im Wesentlichen daran, dass der Katalog keine Veränderungen des Aufgabenbestandes aufzeigt. Zudem ist zu bedenken, dass die Ausgaben (Defizite) für einzelne Aufgaben ohnehin nicht ermittelt werden können. Ein völliges Außerachtlassen der möglicherweise weiterhin bestehenden Aufgaben birgt aber das Risiko einer strukturellen Bedarfsunterdeckung. Daher wird den betroffenen Gemeinden ein Ergänzungsansatz gewährt (vgl. DI.2.bca).

Um sicherzustellen, dass nicht nur die künftig betroffenen, sondern auch alle bereits jetzt betroffenen Gemeinden von der Regelung erfasst werden, wird sie auf diejenigen Gemeinden erstreckt, für die im Ausgleichsjahr 2015 § 10 Abs. 3, 2. Halbsatz, zweite Alt. FAG zur Anwendung kommt.

²¹ Abrufbar unter <http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/bevoelkerung-gebiet/landesdaten/12-regionalisierte-bevoelkerungsvorausberechnung/bevoelkerung-in-hessen-2006-und-2025-nach-verwaltungsbezirken/index.html> (Abruf am 15.12.2014).

6. Umgang mit Besonderen Finanzzuweisungen und Investitionszuweisungen

Die bisherigen Besonderen Finanzzuweisungen und Zuweisungen zu den Ausgaben für Investitionen werden weitgehend unverändert fortgeführt und die hierfür erforderlichen Mittel als kommunale Bedarfe erfasst, die aus der Wahrnehmung freiwilliger oder pflichtiger Aufgaben resultieren können.

Nicht fortgeführt werden diejenigen zweckgebundenen Zuweisungen, die nicht erkennen lassen, dass sie belastungsgerecht ausgestaltet sind. Das Wesen der Besonderen Finanzzuweisungen ist es, den kommunalen Aufgabenträgern zu bestimmten (i.d.R. pflichtigen) Aufgaben finanzkraftunabhängige Leistungen aus der Finanzausgleichsmasse nach im einzelnen definierten Belastungskriterien zu gewähren, um die jeweiligen finanziellen Belastungen der Aufgabenbereiche entsprechend abzumildern. Sind die Deckungsquoten im Vergleich zu den Ausgaben der Kommunen niedrig und die Zuweisungskriterien sehr pauschal, erscheint es sinnvoller, die entsprechenden Bedarfe künftig nicht gesondert zu dotieren und die zur Bedarfsdeckung notwendigen Mittel finanzkraftabhängig sowie zweckungebunden zu verteilen. Auf diese Weise wird das kommunale Selbstverwaltungsrecht gestärkt, da der Anteil an frei verfügbaren Mitteln aus dem KFA steigt (vgl. BVI.1).

7. Anrechnung von Einnahmen und Einnahmepotenzialen

Der Staatsgerichtshof beschreibt als ein wesentliches Element der Bedarfsermittlung die Anrechnung der originären kommunalen Einnahmen und Einnahmepotenziale (Hess. StGH, a.a.O., juris Rn. 163). Dies ist folgerichtig, wenn Ausgangspunkt der Betrachtung die kommunalen Ausgaben sein sollen. Denn der über den KFA zu deckende Finanzbedarf ist die Residualgröße aus den Einnahmepotenzialen und den aus der wirtschaftlichen und angemessenen Aufgabenerledigung resultierenden Ausgaben zuzüglich solcher Leistungen, die von übergeordneten staatlichen Stellen außerhalb des KFA an die Kommunen fließen.

Bei der Betrachtung der originären kommunalen Einnahmen ist zwischen solchen Einnahmen, die konkreten Aufgaben (und damit auch den darauf entfallenden Ausgaben) unmittelbar zurechenbar sind, und den allgemeinen Deckungsmitteln zu unterscheiden. Unmittelbar zurechenbare Einnahmen sind insbesondere Gebühren und Beiträge. Diese können bei den entsprechenden Ausgaben direkt in Abzug gebracht werden und mindern den Finanzbedarf unmittelbar. Daher werden sie wie oben dargestellt bereits im Rahmen der Defizitbildung vor Durchführung der Angemessenheitsprüfung berücksichtigt (vgl. BII.3). Unter die allgemeinen Deckungsmittel fallen insbesondere die Realsteuern (Grundsteuer A und B, Gewerbesteuer), die kommunalen Anteile an den Gemeinschaftsteuern (inkl. Ausgleichsleistungen an die Gemeinden für Belastungen durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs nach § 46a FAG²²), örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern, Konzessionsabgaben und für die Landkreise die Kreisumlage (§ 37 FAG).

a) Kommunale Einnahmepotenziale

Bleiben Einnahmepotenziale im Zuge der Bedarfsermittlung unberücksichtigt, erhöht dies den Bedarf der Kommunen zulasten des Landes. Die Finanzkraft der Gemeinden umfasst nach allgemeiner Auffassung nicht nur die tatsächlich erzielten Einnahmen, sondern das Aufkommen, das aus eigener Entscheidung unter Berücksichtigung struktureller Gegebenheiten rechtlich erreichbar ist; beruht die Höhe der Abgaben auf einer autonomen Entscheidung der Gemeinden, sind weitere zu erzielende Einnahmen grundsätzlich hinzuzurechnen; der Finanzausgleich dient der Ergänzung der Einnahmekraft der Gemeinden und Landkreise, die ihrerseits verpflichtet sind, ihren Bedarf soweit wie möglich aus eigenen Kräften zu decken; hierzu haben sie die gesetzlichen und organisatorischen Möglichkeiten auszuschöpfen (vgl. Thür. VerfGH, 2. November 2011 - VerfGH 13/10, juris Rn. 119 f., m.w.N.). Daher stehen die Kommunen zunächst in der Pflicht, ihre Aufgaben durch Generierung von eigenen Einnahmen, insbesondere durch die Ausschöpfung möglicher Steuerquellen, zu decken (vgl. Koblenzer/Günther, Verfassungsrechtliche Grenzen des Zugriffs auf kommunale Steuereinnahmen am Beispiel der Solidaritätsumlage in NRW, ifst-Schrift Nr. 400 (2014), S. 68 f.). Signifikante Einnahmemöglichkeiten bestehen insbesondere bei den Realsteuern, da Realsteuererträge durch einen Hebesatz beeinflussbar sind, dessen Höhe in der Entscheidungskompetenz der Gemeinden liegt (Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG). Um die kommunalen Einnahmepotenziale bei den Realsteuern zu erfassen, werden Nivellierungshebesätze zugrunde gelegt. Damit wird den einzelnen Gemeinden keine konkrete Höhe ihrer Realsteuerhebesätze vorgegeben. Es steht ihnen frei, ihre vorhandenen Einnahmepotenziale nicht auszuschöpfen. Umgekehrt steht es aber dem Gesetzgeber zu, den Finanzausgleich - sowohl im Hinblick auf die horizontale als auch im Hinblick auf die vertikale Finanzverteilung - von der Willensentscheidung einzelner Gemeinden zur Höhe der Hebesätze in ihrem Gebiet unabhängig zu machen und so das System von Strategiefähigkeit abzuschirmen (vgl. Koblenzer/Günther, a.a.O., S. 68).

²² Im Folgenden auch: "Leistungen nach dem Familienleistungsausgleich".

Dennoch wird es als sachgerecht erachtet, im Zuge der Systemumstellung mit Blick auf die Gesamtheit der hessischen Gemeinden keine bedarfsmindernden fiktiven Steuereinnahmen anzusetzen, um so die Anreize zur Erwirtschaftung eigener Steuereinnahmen nicht auszuhöhlen. Auf die Anrechnung kommunaler Einnahmepotenziale wird bei hessenweiter Betrachtung zugunsten der Kommunen verzichtet. Stattdessen erfolgt die Bedarfsermittlung auf der Grundlage der tatsächlichen Durchschnittseinnahmen. Dies wird hinsichtlich der allgemeinen Deckungsmittel dadurch gewährleistet, dass bei den Realsteuern die gewogenen Durchschnittshebesätze (auf Basis des ersten Halbjahres 2014) als Nivellierungshebesätze angesetzt werden. Auf eine jährliche Anpassung der Nivellierungshebesätze an die aktuellen gewogenen Durchschnittsätze wird verzichtet. Bis zu einer Evaluierung des neuen FAG gelten daher die folgende Nivellierungshebesätze:

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer
Kreisfreie Städte	236 %	492 %	454 %
kreisangehörige Gemeinden	332 %	365 %	357 %

Im Hinblick auf die unmittelbar zurechenbaren Einnahmen führt die Saldierung mit den Ausgaben in Verbindung mit dem Korridorverfahren dazu, dass Vorgaben durch das Land für die angemessene Höhe von Gebühren und Beiträgen entfallen können. Es wird auch hier davon abgesehen, Einnahmepotenziale explizit zu erfassen. Stattdessen wird durch das Korridorverfahren gewährleistet, dass sich der Verzicht auf Einnahmepotenziale ausschließlich bei der Angemessenheitsprüfung der Defizite in den einzelnen Produktbereichen auswirkt.

b) Umgang mit "überschießenden" Steuereinnahmen

Die Steuereinnahmen der Gemeinden werden nicht in vollem Umfang zur Bedarfsminderung herangezogen. Stattdessen wird nur der Teil der "überschießenden" Steuerkraft angerechnet, der durch kommunale Umlagen (vgl. hierzu DIV) in den Finanzausgleich eingebracht wird. Denn die übrige "überschießende" Steuerkraft verbleibt bei der Kommune, und kann daher an anderer Stelle keine Bedarfe decken. Ein entsprechender Abschlag bei den anzurechnenden Steuereinnahmen stellt strukturell sicher, dass steuerstarke Kommunen den Finanzbedarf ihrer (Unter-)Gruppe nicht unangemessen mindern, ohne dass die bedarfsmindernd angerechneten Einnahmen auch tatsächlich zur Bedarfsdeckung herangezogen werden.

Eine bedarfsmindernde Anrechnung kommunaler Einnahmen bei der Bedarfsermittlung setzt nämlich voraus, dass diese auch tatsächlich zur Bedarfsdeckung der kommunalen Familie zur Verfügung stehen. Eine vorbehaltlose Anrechnung der Einnahmen bzw. Einnahmepotenziale einzelner Kommunen, die den Betrag übersteigen, welcher zur Deckung der für die entsprechende (Unter-)Gruppe als im Durchschnitt angemessen anzusehenden Defizite tatsächlich zur Verfügung steht, auf den Finanzbedarf der gesamten (Unter-)Gruppe wäre daher problematisch. Sie würde den Gesamtbedarf der (Unter-)Gruppe mindern und wäre nur sachgerecht, wenn "überschießende" Einnahmen einzelner Kommunen vollumfänglich zur Verfügung stünden, um Defizite bei den anderen Kommunen zu decken.

Um die Höhe der "überschießenden" Steuerkraft zu ermitteln, wird auf die Abundanzschwelle im horizontalen Verteilungssystem zurückgegriffen. Diese bezeichnet die individuelle Steuerkraft (bezogen auf den gewichteten Einwohner), ab der einer Kommune grundsätzlich keine Schlüsselzuweisungen mehr gewährt werden. Ab dieser Schwelle kann man daher annehmen, eine Kommune verfüge über mehr, als sie selbst braucht, und die über dieser Schwelle liegenden Einnahmen (= abundante Steuerkraft) als "überschießend" bezeichnen. Hierbei handelt es sich allerdings nicht um eine normativ bestimmbare Schwelle. Die Schwelle ergibt sich vielmehr als endogene Größe im Rahmen der Berechnung der Schlüsselzuweisungen. Neben der Höhe der Massen spielt vor allem die Verteilung der individuellen Steuereinnahmen eine zentrale Rolle für die Höhe der Schwelle.

Das Ausmaß der abundanten Steuerkraft muss auf Basis der Erfahrungen aus der Vergangenheit geschätzt werden, denn eine genaue Ermittlung dieses Betrages setzt Klarheit über das Ausmaß der Abundanz voraus. Damit müsste die (horizontale) Verteilung berechnet werden, bevor die zu verteilende Masse festgelegt werden kann. Dieser Interdependenz lässt sich nicht mit vertretbarem Aufwand begegnen. Die Schätzwerte sind künftig auf ihre Validität zu prüfen und gegebenenfalls anzupassen.

Die nicht für die Bedarfsdeckung anzurechnende abundante Steuerkraft im kreisangehörigen Raum wird mit 3 % der gesamten Steuerkraft angesetzt. In dem Zeitraum 2005 bis 2014 betrug bei den kreisangehörigen Gemeinden der Anteil der abundanten Steuerkraft an der gesamten

Steuerkraft rund 6,5 % (sowohl im gewogenen Durchschnitt als auch im arithmetischen Mittel der Jahreswerte). Ein Teil dieser abundanten Steuerkraft wird über Kreis- und Schulumlage dem Ausgleich zugeführt. Über die Höhe der diesbezüglich im Jahr 2016 relevanten Umlagesätze besteht im Zeitpunkt der vertikalen Bedarfsermittlung noch keine Gewissheit. Daher muss auch hier auf Vergangenheitswerte zurückgegriffen werden. So beträgt im Jahr 2014 der Hessendurchschnitt der Kreis- und Schulumlage 57 %. Demnach errechnet sich der Ansatz unter Erfassung einer durchschnittlichen Kreis- u. Schulumlage von 57 % wie folgt:

$6,5 \% \times (1-0,57) = 2,8 \%$; aufgerundet zugunsten der Kommunen auf 3 %.

Die nicht für die Bedarfsdeckung anzurechnende abundante Steuerkraft wird bei den kreisfreien Städten mit 1 % der gesamten Steuerkraft angesetzt. In dem genannten Zeitraum belief sich der Anteil der abundanten Steuerkraft an der gesamten Steuerkraft auf knapp unter 1 % (sowohl im gewogenen Durchschnitt als auch im arithmetischen Mittel der Jahreswerte). Hier sorgen im gegenwärtigen Recht lediglich die LWV- und die Krankenhausumlage für eine partielle Einbeziehung dieser Steuerkraft in den Ausgleich. Demnach errechnet sich der Ansatz unter Erfassung der LWV- und Krankenhausumlage - ebenfalls auf Basis gerundeten Hebesätze des Jahres 2014 - von derzeit rund 16 % wie folgt:

$1 \% \times (1-0,16) = 0,84 \%$, damit verbleibt es gerundet bei 1 %.

Die Aufrundung schafft jeweils einen "Sicherheitspuffer". Insbesondere im kreisfreien Raum erscheint dies auch geboten, um der hier bestehenden besonderen Situation Rechnung zu tragen. So gibt es im gesamten Betrachtungszeitraum zwar nur einen einzigen Fall einer abundanten kreisfreien Stadt, der dann aber erhebliches Gewicht hat (Frankfurt im KFA 2009).

Einen weiteren Sicherheitspuffer schafft die neue Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft (vgl. DIV.1). Sie soll strukturell nicht dazu dienen, Einnahmen abzuschöpfen, die zur Bedarfsdeckung benötigt werden. Unter dieser Prämisse wurden die o.g. Abschläge berechnet, die von einer ausschließlichen Abschöpfung durch die Kreis- und Schulumlage, die Krankenhausumlage und die LWV-Umlage ausgehen. Sie beruhen allerdings wie dargelegt auf Durchschnittswerten vergangener Jahre. Sollte in einem Ausgleichsjahr das Ausmaß der Abundanz tatsächlich höher sein, steht das Aufkommen aus der Solidaritätsumlage zur Verfügung, um die nicht in dem errechneten Abschlag enthaltene und folglich bedarfsmindernd angesetzte abundante Steuerkraft dem Ausgleichssystem zuzuführen.

Aus diesem Grund ist es im bedarfsorientierten Ausgleichssystem logisch folgerichtig und im Interesse der Gesamtheit aller Kommunen bzw. der Mitglieder einer jeden kommunalen (Unter-)Gruppe erforderlich, den Finanzausgleich nicht wie bislang auf die Ausschüttung von Mitteln zu beschränken, sondern auch eine Komponente vorzusehen, die der Mittelabschöpfung bei besonders steuerstarken Kommunen dient. Eine Vollabschöpfung der "überschießenden" Einnahmen wäre allerdings vor dem Hintergrund des Nivellierungs- bzw. Übernivellierungsverbots unzulässig, denn auch nach erfolgter horizontaler (Um-)Verteilung muss den einnahmestärksten Kommunen ein Teil ihrer "überschießenden" Einnahmen verbleiben. (Vgl. auch zur Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft, DIV.1).

c) Berücksichtigung der tatsächlichen Einnahmen

Von den ermittelten angemessenen Defiziten werden die allgemeinen Deckungsmittel abgezogen. Dazu zählen bei den kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden:

- der Anteil an der Einkommensteuer²³
- der Anteil an der Umsatzsteuer²⁴
- die Leistungen nach dem Familienleistungsausgleich²⁵
- die Erträge aus der Grundsteuer (A und B)²⁶
- die Erträge aus der Gewerbesteuer (abzüglich der Gewerbesteuerumlage)²⁷
- die Erträge aus den örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern (z.B. Hundesteuer, Vergnügungssteuer, Zweitwohnsitzsteuer)²⁸
- Konzessionsabgaben.

²³ Art. 106 Abs. 5 GG i.V.m. § 1 Satz 1 Gemeindefinanzreformgesetz.

²⁴ Art. 106 Abs. 5a GG i.V.m. § 1 Satz 3 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (FAG Bund), § 5c Gemeindefinanzreformgesetz.

²⁵ Art. 106 Abs. 3 GG i.V.m. § 1 Satz 3, 6 FAG Bund.

²⁶ Art. 106 Abs. 6 GG i.V.m. § 1 Abs. 1 Grundsteuergesetz.

²⁷ Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG i.V.m. § 16 Gewerbesteuergesetz.

²⁸ Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG i.V.m. § 93 Abs. 2 Nr. 2 HGO.

Bei den Landkreisen zählen dazu:

- die Erträge aus der Kreisumlage²⁹
- die Erträge aus der Jagd- und Fischereisteuer³⁰
- Konzessionsabgaben.

Die Anteile an den Gemeinschaftssteuern, die Ausgleichsleistungen an die Gemeinden für die Belastungen durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs sowie die Realsteuern werden für das Ausgleichsjahr mittels der Steuerschätzung prognostiziert. Dazu wird die aktuelle offizielle Regionalisierung des Ergebnisses des Arbeitskreises "Steuerschätzung" zugrunde gelegt. Bei den Realsteuern findet eine Nivellierung auf Basis der gewogenen Durchschnittshebesätze (1. Halbjahr 2014) statt. Die übrigen Steuern und Abgaben werden in der Höhe des Ist-Aufkommens gemäß der Jahresrechnungsstatistik angesetzt. Die zur Steuerkraft zählenden Steuerarten werden vorbehaltlich der unter b beschriebenen Korrektur angesetzt.

Die Kreisumlage, die bei den Landkreisen als allgemeines Deckungsmittel bedarfsmindernd anzusetzen ist, wirkt bei den kreisangehörigen Gemeinden im Produktbereich 16 entsprechend bedarfserhöhend. Anpassungen bei der Kreisumlage müssen daher bei den Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden in demselben Umfang erfolgen. Werden die Gesamtdefizite der kreisangehörigen Gemeinden mit der Preissteigerung hochgerechnet, würde dies auch die darin enthaltene Kreisumlage betreffen. Eine entsprechende Korrektur müsste dann auch bei den allgemeinen Deckungsmitteln der Landkreise erfolgen. Eine Hochrechnung der Kreisumlage mit der Preissteigerung erscheint jedoch nicht sachgerecht, da die Veränderung einer anderen Dynamik unterliegt. Beispielsweise würden eine wirtschaftliche Abschwächung und damit verbundene Steuermindereinnahmen auch einen Rückgang des Kreisumlageaufkommens zur Folge haben, sofern die Kreisumlagehebesätze konstant bleiben. Eine gleichzeitig hohe Preissteigerung würde jedoch zu einem rechnerischen Zuwachs bei dem Kreisumlageaufkommen führen. Es ist daher sachgerechter, die Kreisumlage im Zuge der Hochrechnung von der Preissteigerung abzukoppeln und andere Hochrechnungsparameter anzusetzen. Geeigneter erscheint eine direkte Verknüpfung mit der Veränderung der Steuerkraft, da diese maßgeblich die Höhe der Kreisumlagegrundlagen beeinflusst und entsprechende Veränderungen berücksichtigt werden. Dabei wird die prozentuale Veränderung der Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden vom Ist-Aufkommen (gemäß den Jahresrechnungsstatistiken) auf das Ausgleichsjahr ermittelt. Dazu wird dieselbe Steuerprognose zugrunde gelegt, die auch zur Hochrechnung der kommunalen Steuereinnahmen herangezogen wird (vgl. CI.4.haa). Der ermittelte Prozentwert wird mit dem Kreisumlageaufkommen der einzelnen Kommunen multipliziert. Da die Kreisumlage nur anteilig durch die Steuerkraft determiniert wird, wird der ermittelte Prozentwert auch nur auf den Anteil der Kreisumlage angewandt, welcher auf die Steuerkraft zurückzuführen ist (Anteil der Steuerkraft an den Kreisumlagegrundlagen). Aus der Multiplikation des ermittelten Prozentwertes mit der Kreisumlage ergibt sich der Betrag, um den die Kreisumlage anzupassen ist. Dieser Anpassungsbetrag wird bei den Landkreisen bei den allgemeinen Deckungsmitteln hinzugerechnet. Gleichzeitig wird dieser Betrag bei den kreisangehörigen Gemeinden dem angemessenen Defizit defiziterhöhend hinzugerechnet. Dadurch ist die in den allgemeinen Deckungsmitteln bei den Landkreisen sowie im angemessenen Gesamtdefizit bei den kreisangehörigen Gemeinden enthaltene Kreisumlage um einen entsprechenden Betrag angepasst und somit hochgerechnet.

Die letztlich tatsächliche Höhe der Kreisumlage hängt jedoch auch von den Kreisumlagehebesätzen im Ausgleichsjahr ab. Dadurch entstehende Differenzen glätten sich jedoch dadurch, dass stets die aktuellen Jahresrechnungsstatistiken zugrunde gelegt werden und damit jedes Jahr mit den entsprechenden Ist-Werten in die Bedarfsermittlung einfließen.

In dieser beschriebenen Systematik würde das tatsächliche Ist-Aufkommen der Kreisumlage zzgl. des Anpassungsbetrag bei den Landkreisen stets vollständig bedarfsmindernd berücksichtigt werden. Gegenüber den kreisfreien Städten sowie den kreisangehörigen Gemeinden würde sich daraus jedoch eine Ungleichbehandlung ergeben. Da auf eine jährliche Anpassung der Nivellierungshebesätze an die aktuellen gewogenen Durchschnittssätze verzichtet wird, führen Hebesatzanhebungen in den Folgejahren dazu, dass bei der vertikalen Bedarfsermittlung ein entsprechender Teil der Realsteuern bei den kreisfreien Städten bzw. kreisangehörigen Gemeinden nicht bedarfsmindernd berücksichtigt wird, was die jeweilige Teilschlüsselmasse anhebt. Es erscheint daher sachgerecht, auch bei der Gruppe der Landkreise einen Teil der allgemeinen Deckungsmittel nicht bedarfsmindernd zu berücksichtigen. Die Ausblendung von allgemeinen Deckungsmitteln erhöht den Festansatz der jeweiligen Gruppe. Ein steigender Festansatz mindert den Stabilitätsansatz (vgl. BIII.), was sich entsprechend auch auf die Höhe der Massen der anderen beiden Gruppen auswirkt. Aufgrund dieser Interdependenz ist es sachgerecht, allgemeine Deckungsmittel bei den Landkreisen in gleicher Relation auszublenden wie bei den kreisangehörigen Gemeinden (vgl. CI.4.h).

²⁹ § 53 Abs. 2 HKO, § 37 Abs. 1 FAG.

³⁰ Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG i.V.m. § 8 Abs. 1 KAG.

Die aufgrund spezieller Rechtsnormen gewährten Zahlungen des Landes, die außerhalb des KFA an die Kommunen ausgezahlt werden, sind in den statistischen Daten als Einzahlung enthalten und werden im Zuge der Defizitbildung defizitmindernd berücksichtigt.

8. Fortschreibung durch Aktualisierung der statistischen Daten

Da die Bedarfsermittlung nur unter Heranziehung von Vergangenheitsdaten vorgenommen werden kann, kommt der Fortschreibung dieser Daten auf das Ausgleichsjahr eine besondere Bedeutung zu. Um sicherzustellen, dass trotz der nicht zu vermeidenden zeitlichen Lücke zwischen den aktuellen veröffentlichten statistischen Daten und dem jeweiligen Ausgleichsjahr in diesem Ausgleichsjahr der Bedarf gedeckt wird, der auch tatsächlich anfällt, wurde daher ein Weg gesucht, die statistischen Daten möglichst realitätsgerecht fortzuschreiben. In der AG KFA 2016 wurden verschiedene Vorschläge diskutiert. Die in Thüringen und Sachsen-Anhalt praktizierte Heranziehung des Verbraucherpreisindex bzw. der Inflationsrate wurde von den Kommunalen Spitzenverbänden kritisiert, da ihre Berechnung von einem "Warenkorb" ausgeht, der sämtliche von privaten Haushalten in Deutschland gekauften Waren und Dienstleistungen repräsentiert, die aber nicht zwangsläufig für die kommunale Aufgabenerfüllung von Relevanz sind. Auch der Vorschlag, den BIP-Deflator bzw. dessen Veränderungsrate heranzuziehen, fand keine Zustimmung. Gleichwohl wurde für die Modellberechnung mangels zu diesem Zeitpunkt vorliegender geeigneterer Methoden auf den Verbraucherpreisindex zurückgegriffen.

Zur künftigen Hochrechnung statistischer Daten wurde vom Hessischen Statistischen Landesamt im Rahmen der AG KFA 2016 ein möglicher alternativer Weg aufgezeigt, wonach die Jahresrechnungsstatistik für das Ausgleichsjahr auf Basis aggregierter Werte unter Einbeziehung der Kassenstatistik prognostiziert werden soll. Diese grundsätzliche Methode stieß in bei den Teilnehmern durchweg auf Akzeptanz. Inwieweit diese Methode umsetzbar ist, wird gegenwärtig durch das Hessische Statistische Landesamt geprüft. Bis eine methodische Lösung erarbeitet worden ist, soll die Fortschreibung wie in der Modellberechnung mittels Verbraucherpreisindex vorgenommen werden.

9. Fortschreibung durch Berücksichtigung gesetzlicher Veränderungen

Neben der statistischen Fortschreibung werden auch Veränderungen der Rahmenbedingungen berücksichtigt, die sich im Ausgleichsjahr auf den Bedarf auswirken, sich jedoch nicht aus den zugrunde liegenden statistischen Daten ableiten lassen.

Demnach können in den Datensätzen, die als Grundlage für die Bedarfsermittlung herangezogen werden, Auszahlungen oder Einzahlungen enthalten sein, die im Ausgleichsjahr aufgrund gesetzlicher Veränderungen nicht mehr vorliegen werden. Auch der umgekehrte Fall ist möglich, wonach durch gesetzliche Veränderungen Auszahlungen oder Einzahlungen (etwa die Erhöhung des Bundesanteils an den Ausgaben der Grundsicherung oder perspektivisch im Bereich der Eingliederungshilfe) im Ausgleichsjahr hinzukommen, die in den statistischen Datensätzen noch nicht enthalten sind. Im Zuge der Aktualisierung ist es daher notwendig, die erwarteten Volumen ausgabe- oder einnahmeseitig entweder abzuziehen oder hinzuzurechnen, wenn sie erheblich sind. Dabei ist zu berücksichtigen, an welcher Stelle der Bedarfsermittlung die entsprechende Korrektur vorzunehmen ist, um die entsprechenden Auswirkungen sachgerecht abzubilden.

Sobald die tatsächlichen Einzahlungen und Auszahlungen in der Jahresrechnungsstatistik abgebildet sind, können entsprechende Korrekturen entfallen.

10. Garantiezuschlag für freiwillige Aufgaben

Den einzelnen (Unter-)Gruppen wird ein prozentualer Zuschlag zu den in der Bedarfsermittlung berücksichtigten Gesamtausgaben aller (Unter-)Gruppen für Pflichtaufgaben in Höhe von 6,2 % gewährt. Dieser Zuschlag orientiert sich an dem Umfang der von den Gruppenmitgliedern typischerweise wahrgenommenen freiwilligen Aufgaben. Er ist abgeleitet aus den Ergebnissen der Modellberechnung für 2014.

Der Staatsgerichtshof gibt vor, für die freiwilligen Aufgaben einen zusätzlichen Betrag bereitzustellen, der z.B. mit einem Prozentsatz der Ausgaben für Pflichtaufgaben bemessen werden könne (vgl. Hess. StGH, a.a.O., juris Rn. 124). Als Anhaltspunkt für die Bemessung dieses Zuschlags wurden die ermittelten Anteile der auf die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben entfallenden Defizite an den Gesamtdefiziten herangezogen. Ausfluss des oben beschriebenen Vorgehens zur Einschätzung der Anteile freiwilliger und pflichtiger Ausgaben und Einnahmen in den einzelnen Produktbereichen (vgl. BII.2.c) ist auch die Erkenntnis über typische freiwilligen Aufgaben der einzelnen kommunalen Gruppen in den einzelnen Produktbereichen. Das Aufteilungsverhältnis gibt Aufschluss über die Höhe der insgesamt mit der Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben zusammenhängenden Defizite. Wie dargelegt, ist es sachgerecht, von einer Defizitbetrachtung auszugehen, auch wenn der Staatsgerichtshof wörtlich von einer Ausgabenbetrachtung spricht (vgl. BII.3). Um den Vorgaben des Staatsgerichtshofs formal zu genügen, wird der aus

den Defiziten abgeleitete Wert als Quote bezogen auf die Gesamtauszahlungen ausgedrückt. Sie wird bestimmt, indem auf Basis der Modellberechnung 2014 die Defizite der Produktbereiche "Kultur und Wissenschaft", "Sportförderung", "Natur- und Landschaftspflege" sowie "Umweltschutz" zu 100 % und die auf die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben zurückzuführenden Defizite der übrigen Produktbereiche zu 50 % als Eintaktwert herangezogen werden.

Hintergrund der Differenzierung zwischen den Produktbereichen, deren freiwillige Defizite zu 100 % berücksichtigt werden, und den übrigen Produktbereichen ist die anzuerkennende besondere der diesen Produktbereichen zuzuordnenden freiwilligen Aufgaben. Freiwillige Aufgaben, die der Verwirklichung von Staatszielen dienen, erscheinen besonders förderungswürdig. Hierzu zählen der Umweltschutz (Art. 26a HV), der Landschaftsschutz (Art. 62 HV) sowie der Sport (Art. 62a HV). Aus der dargestellten Diskussion um die Bedeutung der Aufgaben aus den Bereichen Sportförderung, Kultur und Wirtschaftsförderung (vgl. BII.2.b) wurde die Entscheidung abgeleitet, der besonderen Bedeutung, die den - als freiwillig einzuordnenden - kommunalen Aufgaben in diesen Bereichen in der öffentlichen Wahrnehmung zukommt, bei der Dotierung des Zuschlags für freiwillige Aufgaben Rechnung zu tragen.

Insbesondere der Sport genießt in der Gesellschaft einen hohen Stellenwert und ist auf kommunaler Ebene von großer Bedeutung. Im Jahr 2002 stimmten die Wahlberechtigten in Hessen bei einer Volksabstimmung mehrheitlich für die Verankerung des Sports in der Hessischen Verfassung. Viele Bürger engagieren sich ehrenamtlich in Sportvereinen und Sportstätten, die wichtige Jugendarbeit leisten und vielfach zur Integration beitragen. Gerade die Sportvereine mit ihrer traditionellen und breiten Verwurzelung in der Bevölkerung leisten einen unverzichtbaren Beitrag zur Identifikation der Bürger mit ihrer Gemeinde, ebenso wie zur Integration von Neubürgern unterschiedlicher Herkunft (vgl. auch Steiner, Verfassungsfragen des Sports, NJW 1991, S. 2729 (2732)). Im Hinblick auf die Sportförderung belegen auch die Leistungen, die das Land in der Vergangenheit selbst erbracht hat, die herausragende Stellung. Um der Bedeutung des Sports als Staatsziel gerecht zu werden, sollen die Kommunen in die Lage versetzt werden, ihre freiwilligen Aufgaben in diesem Bereich weiterhin in gewohntem Umfang zu erbringen.

Auch die anderen genannten Bereiche ("Umweltschutz" sowie "Landschaftspflege") sind mit Verfassungsrang hinterlegt. Der Verfassungsgesetzgeber hat damit gezeigt, dass sie aus seiner Sicht besondere Bedeutung für das Land haben. Für die Wahrnehmung hiermit in Zusammenhang stehender Aufgaben sollen daher den Kommunen ausreichende Mittel zur Verfügung stehen.

Dem Bereich Kultur kommt ebenso eine identitätsstiftende Bedeutung vor Ort zu. Er nimmt damit ebenso wie der Sport eine integrative Funktion wahr. Die Sitzstädte der Staatstheater haben sich zudem gegenüber dem Land verpflichtet, Finanzierungsanteile an den Betriebskosten staatlicher Theater zu tragen. Hieraus soll ihnen keinen Nachteil entstehen.

Aus diesem Grund erhalten bei der Bemessung des zusätzlichen Betrags für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben die tatsächlichen Defizite der Kommunen in den Produktbereichen "Kultur und Wissenschaft", "Sportförderung", "Natur- und Landschaftspflege" sowie "Umweltschutz" besonderes Gewicht. Der Garantiezuschlag wird so gewählt, dass die Aufgabenwahrnehmung in diesen Bereichen auf dem bislang geleisteten Niveau sichergestellt ist.

Eine Verpflichtung zur (verstärkten) Aufgabenwahrnehmung in diesen Bereichen ist damit nicht verbunden. Den Kommunen steht es frei, im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts zu entscheiden, welche freiwilligen Aufgaben sie wahrnehmen und in welchen Bereichen sie ihre individuellen Schwerpunkte setzen möchten. Der Garantiezuschlag berücksichtigt daher auch die Defizite, die aus der Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben in den übrigen Produktbereichen resultieren.

Zusätzlich erfolgt beim Garantiezuschlag eine Anpassung hinsichtlich der Defizite freiwilliger Aufgaben der Landkreise im Produktbereich "Schulträgeraufgaben". Da diese Defizite durch die kreisangehörigen Gemeinden über die zu entrichtende Schulumlage zu decken sind, müssen sie nicht bei den Landkreisen selbst, sondern entsprechend bei den umlageverpflichteten Gemeinden bedarfserhöhend berücksichtigt werden. Dazu werden die Defizite im Produktbereich "Schulträgeraufgaben" bei den Landkreisen herausgerechnet und bei den kreisangehörigen Gemeinden auf die Untergruppen verteilt. Das Aufteilungsverhältnis bemisst sich am prozentualen Anteil der Untergruppen an der geleisteten Schulumlage.

Als Folge des beschriebenen Verfahrens ergeben sich bezogen auf die gebildeten (Unter-)Gruppen die folgenden individuellen Beträge für den Garantiezuschlag. Der sich daraus ergebene Gesamtbetrag wird ins Verhältnis zu den Gesamtausgaben für Pflichtaufgaben gesetzt. Dieser Prozentwert (6,2 %) wird als Eintaktwert festgeschrieben. Die Verteilung des Garantiezuschlages erfolgt anhand der prozentualen Anteile der Einzelbeträge am Gesamtbetrag des Garantiezuschlages. Diese Verteilungsquoten werden ebenfalls festgeschrieben.

Mit dem beschriebenen Verfahren ist gewährleistet, dass die Kommunen über ausreichend Mittel zur Wahrnehmung eines Mindestmaßes an freiwilligen Aufgaben verfügen. Er orientiert sich an dem Umfang der tatsächlich wahrgenommenen freiwilligen Aufgaben und stellt sicher, dass die als besonders förderungswürdig eingestuften Aufgaben auf dem bisherigen Niveau erfüllt

werden können. Die Gesamtdefizite aller freiwilligen Aufgaben werden durch den Garantiezuschlag zu 76,86 % berücksichtigt.

Bezogen auf die einzelnen (Unter-)Gruppen ergeben sich die folgenden - durchgängig sehr hohen - Deckungsgrade im Hinblick auf ihre Defizite, die auf die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben zurückzuführen sind:

Landkreise ohne Sonderstatusstädten	62,6 %
Landkreise mit Sonderstatusstädte	63,5 %
kreisfreie Städte	89,3 %
Sonderstatusstädte	69,8 %
Mittelzentren und Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums mit bis zu 50.000 EW	72,3 %
Grundzentren ab 7.500 EW	71,8 %
Grundzentren mit weniger als 7.500 EW	66,3 %
Gesamt	76,8 %

Es ist sachgerecht, ausgehend von den tatsächlichen Ausgaben, die die Basis für den KFA des Ausgangsjahres bilden, eine Quote festzuschreiben. Denn den Kommunen soll es zwar wie dargelegt ermöglicht werden, bei ihren freiwilligen Aufgaben insgesamt hohe Standards beizubehalten und gerade die als besonders förderungswürdig erkannten Bereiche auf dem gewohnten Niveau weiter zu betreiben. Andererseits sollen mit diesem Vorgehen aber keine Anreize geschaffen werden, die Defizite im freiwilligen Bereich immer weiter zu steigern. Daher ist die Beibehaltung des derzeitigen Status quo - bis zu einer ohnehin vorzunehmenden Gesetzesevaluation - eine vernünftige Basis für die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben.

11. Finanzkraftabhängiger weiterer Zuschlag

Zusätzlich zur Mindestausstattung gesteht der Staatsgerichtshof den Kommunen einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen weitergehenden Anspruch auf Finanzausstattung zu.

Diese Vorgabe wird durch die Einführung einer Steuerverbundquote in Höhe von 1,12 % bezogen auf den obligatorischen Steuerverbund gemäß Art. 106 Abs. 7 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 GG (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer)³¹ umgesetzt. Eine quotale Beteiligung der Kommunen an diesen Steuern führt dazu, dass sie künftig im Rahmen ihrer angemessenen Finanzausstattung an der Finanzkraft des Landes teilhaben, und zwar unabhängig von dem eigenen Ausgabeverhalten des Landes.

Um keine unkalkulierbaren Risiken für den Landeshaushalt zu schaffen, ist es jedoch notwendig, den Zuschlag so flexibel auszugestalten, dass er reduziert werden kann, soweit die angemessene Finanzausstattung der Kommunen ein für das Land zumutbares Maß übersteigt (vgl. hierzu BIII).

Da durch die Bemessung der Mindestausstattung bereits die erforderlichen Mittel für Pflichtaufgaben sowie für ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben berücksichtigt sind, sollen über den Finanzkraftzuschlag weitere, darüber hinausgehende, Ausgaben ermöglicht werden. Die Bemessung der hierfür angemessenen Mittel wird durch eine Orientierung an den verbliebenen Defiziten für freiwillige Aufgaben vorgenommen, denn diese Mittel können sowohl für zusätzliche freiwillige Aufgaben als auch für freiwillig höhere Standardsetzungen bei den Pflichtaufgaben verwendet werden. Wofür sie eingesetzt werden, liegt in der freien, ihrem Selbstverwaltungsrecht entspringenden Entscheidung der individuellen Kommune. In dem Umfang, in dem bei der Wahrnehmung pflichtiger Aufgaben zusätzliche Standards verwirklicht werden sollen, können die Mittel des Finanzkraftzuschlags nicht für weitere freiwillige Aufgaben eingesetzt werden, und umgekehrt. Es besteht mithin stets ein unmittelbarer Bezug zu den freiwilligen Aufgaben.

Die Quote von 1,12 % wurde auf Basis der Modellberechnung 2014 ermittelt, indem die nicht durch den Garantiezuschlag gedeckten Defizite bei den freiwilligen Aufgaben zu 50 % angesetzt wurden. Auch dieser Wert stellt einen Eintaktwert dar, der die künftig zu gewährende Verbundquote in Form des Finanzkraftzuschlags bestimmt:

nicht durch Garantiezuschlag abgedecktes Defizit freiwilliger Aufgaben in Euro	davon 50 % (Eintaktwert in Euro)	obligatorischer Steuerverbund 2014 (nach LFA) in Euro	Quote in %
319.141.790	159.570.895	14.306.400.000	1,12

Quelle: Modellberechnung 2014

³¹ Nach Abzug der Zahlungen des Landes im Rahmen des Länderfinanzausgleichs.

Das Festschreiben einer Quote ausgehend von einem empirisch ermittelten Eintaktwert ist aus den oben dargelegten Gründen (vgl. BII.10) sachgerecht.

Der Verteilungsschlüssel für den Finanzkraftzuschlag auf die drei Gruppen ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Gesamtbetrag des Garantiezuschlags und dem Gesamtdefizit für freiwillige Aufgaben. Die prozentuale Verteilung dieser verbleibenden Differenz wird als Verteilungsschlüssel festgeschrieben.

12. Zwischenergebnis: Festansatz

Die Mittel, die über den KFA den Kommunen bereitgestellt werden müssen, um ihre angemessene Finanzausstattung sicherzustellen (zu dem Umgang mit kommunalen Umlagen, die in das Ausgleichssystem fließen, vgl. DIV), bilden den Festansatz. Er entspricht der Größe, die nach den Vorgaben des Staatsgerichtshof zu gewähren ist, um das kommunale Selbstverwaltungsrecht in seiner Ausprägung als Recht auf angemessene Finanzausstattung i.S.d. Art. 137 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 5 HV zu verwirklichen.

III. Stabilitätsansatz

Die Kommunen können ihre auf der Grundlage des bisherigen Finanzausgleichssystems getroffenen Entscheidungen und Dispositionen nicht umgehend an das neue System anpassen. Auch die mittelfristige Finanzplanung des Landes beruht auf dem bisherigen Recht. Aus diesem Grund sollen die Kommunen über ihre angemessene Finanzausstattung hinaus an der Finanzkraft des Landes beteiligt werden. Andererseits soll auch das Land eine gewisse Planungssicherheit erlangen, denn das neue Finanzausgleichssystem erlaubt wegen seiner unmittelbaren Abhängigkeit von der kommunalen Einnahmesituation keine verlässliche Prognose der Finanzausgleichsmasse. Diese Ziele werden über den Stabilitätsansatz erreicht, der sicherstellt, dass die insgesamt den Kommunen zur Verfügung gestellten Mittel strukturell nicht hinter der Größenordnung zurückbleiben, die sie nach altem Recht bekommen hätten.

Der Stabilitätsansatz bildet im Ausgangsjahr die Differenz zwischen der auf Basis des alten Rechts festzulegenden Finanzausgleichsmasse (abzüglich Krankenhaus- und Zinsdienstumlage und einer ggf. bereits in der veranschlagten Masse enthaltenen Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft; hierzu vgl. DIV) und dem Festansatz (abzüglich der darin enthaltenen Umlagen - hier nur der Zinsdienst- und der Krankenhausumlage, da die Solidaritätsumlage zwar Teil der Finanzausgleichsmasse, nicht jedoch des Festansatzes ist).

In den Folgejahren wird die Finanzausgleichsmasse (abzüglich der genannten Umlagen) mit der prognostizierten Wachstumsrate der Steuern des obligatorischen Steuerverbundes fortgeschrieben. Das Ergebnis dieser Fortschreibung bildet die "Verstetigungsgröße", die Ausgangspunkt für die Ermittlung des neuen Stabilitätsansatzes ist und weiter fortgeschrieben wird. Der Stabilitätsansatz wird errechnet, indem die Differenz zwischen der Verstetigungsgröße und dem Festansatz (abzüglich der genannten Umlagen), mit dem Stabilitätsansatz des Vorjahres verglichen wird. Der Aufwuchs wird zu einem Drittel dem Vorjahres-Stabilitätsansatz zugeschlagen. Diese Summe bildet den Stabilitätsansatz des Ausgleichsjahres. Ist der Festansatz (abzüglich Umlagen) größer als die Verstetigungsgröße, entfällt der Stabilitätsansatz in diesem Jahr.

Ein weiteres Drittel des Aufwuchses des Stabilitätsansatzes wird einer Rücklage des Landes zugeführt. Das übrige Drittel verbleibt im Landeshaushalt. Die Rücklage soll dazu dienen, die angemessene Finanzausstattung der Kommunen zu finanzieren, sofern bereits der Festansatz die Verstetigungsgröße überschreitet. Reicht sie hierzu nicht aus, kann der in diesem Jahr aus Landesmitteln zu finanzierende Überhang mit dem Stabilitätsansatz der Folgejahre verrechnet werden. Diese Möglichkeit bietet einen notwendigen Sicherheitspuffer für den Landeshaushalt, denn der überobligatorisch gewährte Stabilitätsansatz darf nicht zu einem Instrument werden, das letztlich die Handlungsfähigkeit des Landes unverhältnismäßig einschränkt. Beeinflusst wird der Stabilitätsansatz zudem durch eine Abrechnung des Steuerverbundes (vgl. BIV).

Zusätzlich wird in dem Fall, dass der Festansatz die Verstetigungsgröße überschreitet, der finanzkraftabhängige Zuschlag im Rahmen der Mindestausstattung so weit reduziert, bis der Festansatz die Verstetigungsgröße erreicht, mit der Maßgabe, dass die Mindestausstattung in jedem Fall zu gewähren ist. Dies ist ein weiteres notwendiges Korrektiv im bedarfsorientierten Ausgleichssystem, um unkalkulierbare Risiken für den Landeshaushalt zu vermeiden. Eine solche Beschränkung ist zulässig, denn nach dem Urteil des Staatsgerichtshofs steht die angemessene Finanzausstattung der Kommunen ausdrücklich unter dem Vorbehalt der Finanzkraft des Landes (vgl. Hess. StGH, a.a.O., juris Rn. 98). Eine Reduzierung des finanzkraftabhängigen Zuschlags in den Fällen, in denen der Festansatz bereits eine grundsätzlich weitergehende, fortgeschriebene Finanzausgleichsmasse übersteigt, ist auch verfassungsrechtlich zulässig. Da es neben dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht noch zahlreiche andere, gleichwertige Güter zu schützen und zu erhalten gibt (etwa die innere Sicherheit, das Bildungswesen, die Justizgewährung), kann sich der den Gemeinden verbleibende Spielraum für die freiwilligen Selbstverwal-

tungsaufgaben bei sehr knappen finanziellen Möglichkeiten des Landes auf ein Minimum reduzieren (vgl. VerfGH NRW, 19.07.2011 - VerfGH 32/08, juris Rn. 56 m.w.N.).

Die Verteilung des Stabilitätsansatzes auf die drei kommunalen Gruppen ergibt sich aus den prozentualen Anteilen der hochgerechneten Defizite für pflichtige und freiwillige Aufgaben (vor Abzug der allgemeinen Deckungsmittel) dieser Gruppen am Gesamtdefizit, welches zur Bemessung der finanziellen Mindestausstattung ermittelt wurde.

IV. Spitzabrechnung

Auf eine nachträgliche Spitzabrechnung des die Finanzausgleichsmasse determinierenden kommunalen Finanzbedarfs wird künftig verzichtet. Zum einen bestehen dagegen erhebliche rechtliche Bedenken, da sie in einem auf das Ausgleichsjahr folgenden Jahr zwangsläufig dazu führen muss, dass im Hinblick auf den für dieses Jahr ermittelten Bedarf im Falle einer positiven Spitzabrechnung eine Über- und im Falle einer negativen Spitzabrechnung eine Unterdeckung entsteht. Auf das einzelne Ausgleichsjahr bezogen würde damit in letzterem Fall offensichtlich gegen die Vorgabe des Staatsgerichtshofs, die angemessene Finanzausstattung der Kommunen sicherzustellen, verstoßen. Ein verhältnismäßiger Interessenausgleich zwischen dem Finanzbedarf der Kommunen einerseits und demjenigen des Landes andererseits verbietet es aber, Spitzabrechnungen nur durchzuführen, wenn sie für die Kommunen günstig sind, und anderenfalls auf sie zu verzichten. Zum anderen besteht im neuen System kein Bedarf für eine Spitzabrechnung. Betrachtet man nicht jedes Ausgleichsjahr für sich, sondern die Totalperiode, werden bei sachgerechter Fortschreibung insgesamt gesehen die tatsächlich vorhandenen Bedarfe gedeckt, da sie sich jeweils zeitverzögert in der Jahresrechnungsstatistik niederschlagen. Die rechtlichen Bedenken gegen die Inkaufnahme einer systematischen Unterdeckungsgefahr im neuen Ausgleichssystem wogen daher schwerer als das Bestreben nach einem nachträglichen punktgenauen Ausgleich, der ohnehin nicht geeignet sein kann, Bedarfe im Ausgleichsjahr zu decken.

In der AG KFA 2016 wurde kontrovers diskutiert, ob in einem bedarfsorientierten Finanzausgleichssystem die Notwendigkeit bzw. die rechtliche Möglichkeit einer Spitzabrechnung besteht. Von kommunaler Seite wurde eine Spitzabrechnung u.a. wegen hoher Schwankungen insbesondere bei den kommunalen Gewerbesteuererträgen befürwortet.

Um diesem Wunsch von kommunaler Seite ein Stück weit nachzukommen, wird eine Abrechnung künftig für die steuerabhängigen Bestandteile der Finanzausgleichsmasse, d.h. für den von der Finanzkraft des Landes abhängigen Zuschlag im Rahmen der angemessenen Finanzausstattung und für den Stabilitätsansatz vorgenommen. Die Abrechnung erfolgt für beide Komponenten gemeinsam, da eine Trennung hochkomplexe Berechnungen erfordern würde, die zulasten der Transparenz des Systems ginge.

Als Korrektiv für die Tatsache, dass der Finanzausgleich künftig auf Basis prognostizierter Bedarfe erfolgt, ist ein Härteausgleich vorgesehen, der dazu dient, besonderen Verwerfungen und individuellen Härten noch im Ausgleichsjahr begegnen zu können (hierzu vgl. BVII).

V. Ausweis einer Verbundquote

Die gesamte Finanzausgleichsmasse wird künftig nicht (deklaratorisch) als Quote von einem Steuerverbund ausgewiesen. Im bedarfsorientierten Finanzausgleichssystem besteht für die Ausweisung einer Verbundquote, in deren Höhe die Kommunen an dem Länderanteil am Gesamtaufkommen der Gemeinschaftsteuern beteiligt werden, keine Notwendigkeit. Aus einer Quote lassen sich keine Rückschlüsse ziehen, ob das Land seiner Pflicht zur angemessenen Finanzausstattung der Kommunen nachgekommen ist. Sie lässt nicht erkennen, inwieweit die Ausgleichsmasse dem Bedarf der Gemeinden und Landkreise entspricht. Die Parameter der Kostenbelastung und der Finanzkraft der Kommunen werden durch sie nicht abgebildet. Schließlich lässt sich die Quote in einem einzigen Schritt selbst errechnen, falls hierfür ein Bedürfnis bestehen sollte (vgl. Thür. VerfGH, 2. November 2011 - VerfGH 13/10, juris Rn. 129 ff.). Zudem verpflichtet Art. 137 Abs. 5 HV das Land lediglich, einen Lasten- und Finanzausgleich vorzunehmen, ohne konkrete Vorgaben zur Durchführung dieses Ausgleichs zu machen.

Ob Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG den Gesetzgeber zur Ausweisung einer Verbundquote verpflichtet, erscheint ebenfalls fraglich. Die Norm schreibt zum einen die Beteiligung der Kommunen an den Gemeinschaftsteuern vor. Dieser Gehalt der Vorschrift ist durch die fehlende Angabe einer Quote nicht betroffen. Zum anderen bestimmt sie die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers, die Höhe der Beteiligung festzulegen. Insoweit ist sie eine grundgesetzliche Kompetenznorm, die das Land unmittelbar zu einer gesetzlichen Regelung berechtigt. Darüber hinaus enthält Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG weder einen allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz noch eine für den demokratischen Rechtsstaat wesentliche Garantie. Ob die Beteiligung an den Gemeinschaftsteuern in einem Prozentsatz oder einer absoluten Zahl angegeben wird, ist lediglich eine formale Frage (vgl. Thür. VerfGH, 2. November 2011 - VerfGH 13/10, juris Rn. 137).

VI. Grundentscheidungen zur horizontalen Verteilung

Die horizontale Verteilung betrifft die Fragen, für welche Leistungen die Finanzausgleichsmasse zu verwenden ist und nach welchen Kriterien die individuelle Zueilung der Mittel jeweils erfolgt.

Die für die vertikale Finanzverteilung durchzuführende Bedarfsermittlung erstreckt sich nach Ansicht des Staatsgerichtshofs auch auf den horizontalen Finanzausgleich (Hess. StGH, a.a.O., juris Rn. 125). Zwar trifft der Staatsgerichtshof keine konkreten Aussagen zu der horizontalen Finanzverteilung, da diese nicht Gegenstand seiner Entscheidung war, jedoch folgen aus der Umstellung des Ausgleichssystems vom Steuerverbund zur Bedarfsorientierung zwingende Anpassungsnotwendigkeiten in diesem Bereich. Insbesondere muss das neue Ausgleichssystem gewährleisten, dass horizontal nicht strukturell an den vertikal ermittelten Bedarfen der einzelnen kommunalen (Unter-)Gruppen vorbei verteilt wird. An die Stelle der bisherigen Verteilungskriterien tritt daher ein Verfahren, das die Bedarfsrelationen zwischen den kommunalen Gruppen und Untergruppen abbildet, die sich aus der Bedarfsermittlung ergeben. Daraus folgt, dass die Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse auf die Teilschlüsselmassen der kreisangehörigen Gemeinden, der kreisfreien Städte und der Landkreise nach § 7 Abs. 1 FAG sowie die Hauptansatzstaffel und die Ergänzungsansätze gemäß §§ 10, 11 FAG in ihrer gegenwärtigen Form nicht mehr mit dem bedarfsgerechten Ausgleichssystem vereinbar sind.

Neben der fiskalischen Funktion ist es auch Aufgabe des Finanzausgleichs, die Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen auszugleichen (redistributive Funktion, vgl. Hess. StGH, a.a.O., juris Rn. 103). Dabei muss aber eine vollständige Nivellierung oder gar Übernivellierung vermieden werden. Eine bloße Auffüllung der individuellen Finanzkraft auf den jeweiligen gruppentypischen Durchschnittsbedarf hätte jedoch gerade eine flächendeckende Nivellierung der Finanzkraftunterschiede zur Folge und wäre daher mit den verfassungsrechtlichen Grundprinzipien (Recht auf kommunale Selbstverwaltung, interkommunales Gleichbehandlungsgebot bzw. Willkürverbot, Gebot der Systemgerechtigkeit) nicht vereinbar (vgl. z.B. Bayerischer VerFGH, 12.01.1998 - Vf. 24-VII-94, juris Rn. 86). Daher wurde eine Mittelverteilung gewählt, die die Bedarfsrelationen zutreffend abbildet aber (Über-)Nivellierungen ausschließt (vgl. BVI.2).

1. Verwendung der Finanzausgleichsmasse

Der ermittelte kommunale Finanzbedarf soll weiterhin durch Allgemeine Finanzzuweisungen, Besondere Finanzzuweisungen und Zuweisungen zu den Ausgaben für Investitionen gedeckt werden. Zudem sind von der Finanzausgleichsmasse die Leistungen zu bestreiten, für die zusätzliche Mittel in Ansatz gebracht werden. Hierzu zählen neben den Leistungen aus dem Landesausgleichsstock auch Spezielle Finanzierungen, die in der Vergangenheit im Landeshaushalt als Besondere Finanzzuweisungen dargestellt wurden (Finanzierung der Zinslast für Darlehen nach den §§ 3 und 6 des Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetzes, anteilige Finanzierung der Kulturregion Rhein-Main, anteilige Finanzierung des Fonds "Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1949 bis 1975"), aber eigentlich eine eigene Kategorie bilden.

a) Besondere Finanzzuweisungen

Bei den Besonderen Finanzzuweisungen handelt es sich um zweckgebundene und grundsätzlich finanzkraftunabhängige Zuweisungen, die zielgenauer als Allgemeine Finanzzuweisungen, die dem Empfänger ohne Zweckbindung und unter Anrechnung der individuellen Steuerkraftzufließen.

Ein Teil der Besonderen Finanzzuweisungen wird in der bisherigen Form weitergeführt. Nicht fortgeführt werden allerdings die folgende Besonderen Finanzzuweisungen:

- Zuweisungen zu den Ausgaben für Schulen (§ 22 FGA)³²,
- Zuweisungen zu den Belastungen der örtlichen Sozialhilfe (§ 23 FAG),
- Zuweisungen zu den Belastungen aus der Grundsicherung für Arbeitssuchende (§ 23a FAG, ehemals "Wohngeldweiterleitung"),
- Zuweisungen zu den Ausgaben der örtlichen Jugendhilfe (§ 23b FAG).

Die Entscheidung über die Beibehaltung oder den Wegfall der bisherigen Besonderen Finanzzuweisungen wurde in erster Linie vor dem Hintergrund der Vereinbarkeit mit den Grundprinzipien des neuen Ausgleichssystems getroffen. Demnach war ausschlaggebend, inwieweit die bisherigen Besonderen Finanzzuweisungen zur Deckung von Bedarfen dienen, die unabhängig von der auf der Ermittlung angemessener Defizite im Korridorverfahren basierenden Berech-

³² Die Bedarfe der Schulträger werden künftig gesondert ermittelt und nach allgemeinen Kriterien abgegolten (siehe oben, Cl.3.e).

nung von (unter-)gruppentypischen Durchschnittsbedarfen dotiert werden sollen. Daneben ist es das mit dem Wunsch der Kommunalen Spitzenverbände übereinstimmende Ziel, die Allgemeinen Finanzausweisungen und somit die kommunale Autonomie im neuen System zu stärken. Auch dieses Ziel erfordert eine Verschlankung der Besonderen Finanzausweisungen.

Eine Betrachtung der finanziellen Entwicklung der Besonderen Finanzausweisungen in den vergangenen Jahren hat gezeigt, dass diese längerfristig an finanziellem Gewicht verloren haben. Vordringliches Ziel der Finanzausgleichspolitik des Landes war stattdessen schon länger die Weiterentwicklung der Allgemeinen Finanzausweisungen, deren Volumen seit 1994 um rund 68,2 % zugenommen hat, während im gleichen Zeitraum der Finanzierungsanteil der Besonderen Finanzausweisungen an der Steuerverbundmasse lediglich um 34,8 % gestiegen ist. Dies hat in dem entsprechenden Zeitraum zu einer immer stärkeren Finanzierung der betreffenden Aufgaben durch allgemeine Deckungsmittel (Schlüsselzuweisungen, Steuern) oder aus Bundesmitteln (Zuweisungen für Grundsicherung im Alter im Rahmen der Sozialhilfe) geführt.

Zur Verdeutlichung sei die Entwicklung der vergangenen zehn Jahre dargestellt:

Anteil an der Steuerverbundmasse	2014	2009	2004
Allgemeine Finanzausweisungen	67,8 %	61,1 %	58,2 %
Besondere Finanzausweisungen	19,9 %	22,3 %	27,2 %

Die Besonderen Finanzausweisungen sind im Einzelnen höchst unterschiedlicher Natur. Teilweise handelt es sich um reine Finanzierungen wie bei den Zinsleistungen für das Sonderinvestitionsprogramm, die vollständig durch Zinsdienstumlage der Betroffenen aufgebracht werden und künftig auch explizit als reine Finanzierungen dargestellt werden, oder um Förderungen Dritter aus dem KFA im kommunalen Interesse wie bei den Leistungen an die Verkehrsverbände, die die im Einzelplan des Wirtschaftsministers ausgebrachten Regionalisierungsmittel des Bundes aus der Bahnreform ergänzen. Zweck der Förderung ist hier eine Entlastung der kommunalen Gesellschafter bzw. der Aufgabenträger des ÖPNV, um sozial verträgliche Beförderungsentgelte im ÖPNV sicherstellen zu können. Andere Zuweisungen dienen der politischen Schwerpunktsetzung, und bezuschussen höchst unterschiedliche - sowohl pflichtige als auch freiwillige - kommunale Leistungen. So werden beispielsweise Schulträger im Interesse der Sicherung eines Angebots an Nachmittagsbetreuung pauschal gefördert; Sitzstädte der Staatstheater und einiger kommunaler Bühnen werden vor dem Hintergrund der Stadt-/Umland-Gerechtigkeit gefördert; kommunale Bibliotheken, Museen und Musikschulen werden im Interesse des Bestandserhalts der Einrichtungen gefördert.

Insgesamt weisen die Besonderen Finanzausweisungen in Bezug auf die Kosten der durch sie geförderten kommunalen Leistungen nur geringe Deckungsgrade auf und bewirken lediglich eine (tendenziell rückläufige) Teilfinanzierung der jeweiligen Ausgaben.

Beispielsweise beträgt der Deckungsgrad der Ausgaben der örtlichen Sozialhilfe durch den "Sozialhilfelausgleich" (§ 23 FAG) von 62,7 Mio. Euro bezogen auf die Netto-Ausgaben der örtlichen Träger von 569,7 Mio. Euro (ohne Aufwendungen für die Grundsicherung im Alter)³³ 11 % und bezogen auf die Netto-Ausgaben der örtlichen Träger von 935,4 Mio. Euro (einschließlich Aufwendungen für Grundsicherung im Alter)³⁴ 7,2 %. Der Deckungsgrad der Ausgaben der örtlichen Jugendhilfe durch den "Jugendhilfelausgleich" (§ 23b FAG) von 63 Mio. Euro beträgt bezogen auf die Gesamtaufwendungen von 2.723,9 Mio. Euro³⁵ 2,3 % und bezogen auf die Leistungen der Erziehungshilfe von 690,2 Mio. Euro³⁶ = 9,3 %.

Für die Zuweisungen zu den Belastungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 23a FAG) ist die Verpflichtung aus dem Bundesgesetz, die eine Besondere Finanzausweisung notwendig gemacht hatte, inzwischen weggefallen. Der vom Land Hessen auf 100 Mio. Euro festgelegte Betrag würde bei der Weiterentwicklung der Ausgaben in dem bisherigen Ausmaß auch hier zu einem immer geringeren Deckungsgrad der Zuweisungen führen.

³³ Vgl. Hessisches Statistisches Landesamt, Die Sozialhilfe in Hessen im Jahr 2012 sowie Ergebnisse der Asylbewerberleistungsstatistik 2012, Teil I Ausgaben und Einnahmen, August 2013, S. 15; abrufbar unter https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/HEHeft_derivate_00002483/KI1_KVI1_a_j12.pdf;jsessionid=880FB8244438DSDEEB239F46A4CAEEF8, Abruf am 23.12.2014.

³⁴ Ebenda.

³⁵ Vgl. Hessisches Statistisches Landesamt, Kinder- und Jugendhilfe in Hessen im Jahr 2012, Dezember 2013, S. 14 (Summe lfd. Nr. 30 Sp. 1 + lfd. Nr. 55, Sp. 1); abrufbar unter https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/HEHeft_derivate_00002804/KVG_j12.pdf;jsessionid=DFDB01BAF1A611124C5BE6D6B2CB3DBE; Abruf am 23.12.2014.

³⁶ Entnommen aus aufbereiteten Zahlen der Ausgaben der Jugendämter für die Kinder- und Jugendhilfe 2012 nach regionaler Gliederung, Träger und ausgewählten Hilfen des Hessischen Statistischen Landesamtes (n.v.).

Dieser Befund zeigt, dass die Besonderen Finanzzuweisungen in ihrer bisherigen Form mit dem bedarfsorientierten Ausgleichssystem nicht in Einklang zu bringen sind. Um diese Besonderen Finanzzuweisungen annähernd sachgerecht zu gestalten, müsste ihr Volumen massiv aufgestockt werden, was allerdings zu einer nicht gewünschten Verminderung der Allgemeinen Finanzzuweisungen führen würde. Andererseits ist es durchaus sachgerecht, einzelne Bedarfe durch Besondere Finanzzuweisungen zu decken. Durch aufgabenbezogene Verteilungskriterien kann eine zielgerichtete Mittelzuweisung in den Fällen erfolgen, in denen die Aufgaben nicht von allen Mitgliedern einer Gruppe wahrgenommen werden. Beispielsweise erhalten lediglich 27 der 421 kreisangehörigen Gemeinden eine Zuweisung für Heilkurorte. Die Zweckbindung erlaubt die gezielte Förderung bestimmter Aufgaben, die als besonders förderungswürdig angesehen werden.

Auch die AG KFA 2016 beschäftigte sich mit den Fragen, ob im KFA ab 2016 Besondere Finanzzuweisungen notwendig seien, welche Chancen sich aus dem systematischen Wechsel von steuerverbundbasiertem zu bedarfsgerechtem Finanzausgleich zur Verschlankung der bisherigen Instrumente ergäben, wie und in welcher Weise Besondere Finanzzuweisungen gegebenenfalls in den Bereich der Allgemeinen Finanzzuweisungen umgesetzt werden könnten und welche einzelnen Besonderen Finanzzuweisungen unverzichtbar und daher weiterzuführen seien. Zu einem gemeinsamen Ergebnis gelangte die AG KFA 2016 dabei nicht. Daneben wurde diskutiert, inwieweit eine Mittelbindung durch die Gewährung von Investitionszuweisungen und die damit verbundene landespolitische Steuerung künftig weiterhin wünschenswert wäre. Auch hierbei gelangte die AG KFA 2016 zu keinem gemeinsamen Ergebnis. Einigkeit bestand aber jedenfalls darin, dass keine Bedarfe doppelt berücksichtigt werden dürfen.

b) Investitionszuweisungen

Auch weiterhin sollen kommunale Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen durch besondere Zuweisungen gefördert werden. Die bisherigen Investitionszuweisungen werden daher weitgehend fortgeführt.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Hessischen Krankenhausgesetzes 2011 vom 1. Juli 2014 (GVBl. I S. 154) ist die Pauschalierung der Krankenhausförderung ab 2016 vorgesehen. Sie ersetzt die bisherige projektbezogene Einzelförderung aus dem Krankenhausbauprogramm.

Eine Fortführung der Allgemeinen Investitionspauschale und der Schulbaupauschale, die bislang auf der Grundlage von § 29 FAG i.V.m. der Investitionszuwendungsverordnung gewährt wurden, erscheint nicht sachgerecht. Die entsprechenden Mittel sollen künftig die Schlüsselmasse erhöhen. Lediglich die Investitionsstrukturpauschale für den Ländlichen Raum und die Investitionspauschale für Mittelzentren im Ländlichen Raum werden beibehalten. Damit soll der besonderen Belastung im Ländlichen Raum durch erforderliche Investitionen Rechnung getragen werden.

Die Allgemeine Investitionspauschale erhielten alle Gemeinden, alle Landkreise und der LWV. Verteilt wurde sie nach dem Anteil an den jeweiligen Schlüsselmassen des Ausgleichsjahres. Die Schulbaupauschale wurde allen Schulträgern gewährt und zur Hälfte nach dem Anteil, den der Schulträger im Ausgleichsjahr an der Schülerzahl der kreisangehörigen Schulträgergemeinden, der Landkreise oder der kreisfreien Städte hatte, und zur Hälfte nach dem Anteil an den jeweiligen Schlüsselmassen des Ausgleichsjahres verteilt. Im bedarfsorientierten Ausgleichssystem hat eine derartige Mittelverteilung, die an den Schlüsselzuweisungen der Empfänger ausgerichtet ist, zur Folge, dass die eigene Steuerkraft doppelt angerechnet wird. Bereits bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen steht sie zur Bedarfsdeckung zur Verfügung und beeinflusst damit die Höhe des individuellen Zuweisungsanspruchs. Werden weitere Mittel nach denselben Maßstäben verteilt, wirken sich dieselben Steuereinnahmen erneut mindernd auf den Zuweisungsanspruch aus.

Diese Problematik kommt besonders dort zum Tragen, wo Mittel unabhängig von konkreten Förderzwecken pauschal an alle Mitglieder einer kommunalen Gruppe verteilt werden. Durch eine Erhöhung der entsprechenden Teilschlüsselmassen ist gewährleistet, dass weiterhin alle bisher Berechtigten von den zur Verfügung stehenden Mitteln profitieren, ohne dass ihre Steuereinnahmen doppelt angerechnet werden. Um jedoch den Kommunen ungeachtet ihrer Haushaltsituation weiterhin ein Mindestmaß an Investitionen zu ermöglichen, wird ihnen im Rahmen der Kommunalaufsicht ermöglicht, einen bestimmten Anteil ihrer Schlüsselzuweisungen nicht im Ergebnis-, sondern unmittelbar im Finanzhaushalt zu vereinnahmen, der sich nach dem Verhältnis der bisherigen Investitionspauschalen zu den Schlüsselzuweisungen richtet. Investitionen sollen gegenüber der bisherigen Rechtslage nicht erschwert, sondern es soll die Flexibilität der Kommunen erhöht werden. Insbesondere im Bereich des Schulbaus ist die Beibehaltung der kommunalen Investitionstätigkeit in dem gewohnten Umfang von essenzieller Bedeutung, um die aktuellen bildungspolitischen Ziele verwirklichen zu können.

Hinsichtlich der fortzuführenden pauschalen Zuweisungen ist die beschriebene Problematik weniger gravierend, da die Mittel nur bestimmten als besonders förderungsbedürftig angesehenen Empfängern gewährt werden und die bewegten Volumina sowohl insgesamt als auch auf den einzelnen Empfänger bezogen überschaubar sind.

c) Spezielle Finanzierungen

Bisher war es zulässig, der Finanzausgleichsmasse nach Maßgabe des jährlichen Haushaltsplans Mittel für besondere Finanzierungszwecke zu entnehmen (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 2 FAG). Diese unter den Begriff der Besonderen Finanzzuweisungen gefassten Finanzierungen

- Finanzierung der Zinslast für Darlehen nach den §§ 3 und 6 des Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetzes;
- anteilige Finanzierung der Förderung der Kulturregion Rhein-Main
- anteilige Finanzierung des Fonds "Heimerziehung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1949 bis 1975"

werden auch künftig weitergeführt, aber systematisch nicht mehr als Besondere Finanzzuweisungen, sondern als Spezielle Finanzierungen eingeordnet. Die benötigten Mittel sind bei der Bedarfsermittlung berücksichtigt.

d) Leistungen aus dem Landesausgleichsstock

Der Landesausgleichsstock wird in seiner bisherigen Funktion fortgeführt. Gleichzeitig übernimmt er die Aufgabe eines allgemeinen Härtefonds, der als Korrektiv für die pauschalierte Bedarfsermittlung erforderlich ist (vgl. BVII). Die für den Landesausgleichsstock veranschlagten Mittel sind bei der Bedarfsermittlung berücksichtigt.

e) Schlüsselzuweisungen

Soweit die Finanzausgleichsmasse nicht der Finanzierung der Besonderen Finanzzuweisungen, der Investitionszuweisungen, der Speziellen Finanzierungen oder der Leistungen aus dem Landesausgleichsstock dient, wird sie für frei verfügbare Schlüsselzuweisungen verwendet.

2. Verteilung der Finanzausgleichsmasse

Die Mittel für die fortgeführten Besonderen Finanzzuweisungen und Investitionszuweisungen werden nach den bisherigen Parametern verteilt.

Für die Verteilung der Schlüsselzuweisungen wird an den bisherigen Grundsätzen festgehalten. Danach erfolgt die Verteilung in einem iterativen Verfahren, das einen einwohnerbezogenen Ausgleichsmessbetrag der individuellen Steuerkraft gegenüberstellt. Die Verteilung erfolgt innerhalb der kreisangehörigen Gemeinden, der kreisfreien Städte und der Landkreise jeweils gesondert. Durch eine Aufteilung der Masse, die dem Verhältnis der ermittelten Bedarfe dieser drei Gruppen entspricht, und eine Einwohnergewichtung, die die Relationen der für die einzelnen Untergruppen ermittelten Durchschnittsbedarfe abbildet, ist sichergestellt, dass die horizontale Verteilung strukturell der vertikalen Bedarfsermittlung folgt. Die horizontale Verteilung so auszugestalten, dass die individuelle Finanzkraft stets auf den ermittelten untergruppentypischen Durchschnittsbedarf aufgefüllt wird, erscheint dagegen aus verschiedenen Gründen nicht sachgerecht:

Zum einen würde ein solches System zu einer vollkommenen Nivellierung führen. Wenn alle Kommunen einer Untergruppe nach Durchführung des Finanzausgleichs über die identische Finanz Ausstattung verfügen, wäre damit das Nivellierungsverbot missachtet, welches ein wesentliches Grundprinzip eines jeden Finanzausgleichssystems darstellt. Der Staatsgerichtshof betont zwar auch die redistributive Funktion des KFA (vgl. StGH, a.a.O., juris Rn. 103), diese kann aber nicht so weit gehen, Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen vollständig einzuebnen (vgl. etwa VerfGH Rheinland-Pfalz, 30.1.1998 - VGH N 2/97 - LS 2). Darüber hinaus ließe ein solches Verteilungssystem auch nahezu sämtliche Anreize entfallen, sich um eigene Steuereinnahmen zu bemühen, da die Finanzausstattung außer bei Kommunen mit besonders hohen Steuereinnahmen, die auch nach Zahlung der neuen Solidaritätsumlage auf abundante Steuer- bzw. Umlagekraft (vgl. unten und DIV.1) noch über dem Durchschnittsbedarf ihrer (Unter-)Gruppe liegen, stets gleich wäre. Schließlich erscheint es nicht sachgerecht, die horizontale Verteilung auf prognostizierte Steuereinnahmen zu stützen. Während diese im Rahmen der vertikalen Bedarfsermittlung für die Gesamtheit der Kommunen einer (Unter-)Gruppe zu zutreffenden Ergebnissen im Hinblick auf den auf das Ausgleichsjahr prognostizierten Bedarf führen, wären sie als Verteilungsparameter in der kommunenscharfen Betrachtung zu ungenau. Da die Steuerprognose nicht kommunenindividuell erfolgt, müsste für alle Kommunen die gleiche Steuerentwicklung unterstellt werden, was offensichtlich nicht den tatsächlichen Verhältnissen entspricht. Die horizontale Verteilung muss daher zwingend (wie bisher) auf tatsächliche Steuerdaten zurückgreifen. Bereits aus dieser Abweichung zwischen der Berechnung des vom Land zu deckenden Anteils an der angemessenen Finanzausstattung der Kommunen einerseits und der Ermittlung individueller Ausgleichsmessbeträge andererseits wäre bei einer bloßen Auffüllung auf die vertikal ermittelten Durchschnittsbedarfe im Horizontalen nicht sichergestellt, dass die zur Verfügung stehende Masse deckungsgleich mit der Summe der Zuweisungsbeträge ist.

Neu eingeführt wird für die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte ein als Schlüsselzuweisung A bezeichneter Finanzkraftausgleich, der die bisherige Finanzkraftgarantie nach §§ 13 Abs. 1 und 15 Abs. 2 Satz 2 FAG ablöst. Mit der Schlüsselzuweisung A wird die Differenz zwischen der individuellen Steuerkraft und 65 % der durchschnittlichen Steuerkraft innerhalb der jeweiligen Gruppe zu 65 % ausgeglichen. Erst im Anschluss an diese Vorab-Auffüllung erhalten die Städte und Gemeinden reguläre Schlüsselzuweisungen, die nun als Schlüsselzuweisung B bezeichnet werden. Die bisherige Finanzkraftgarantie entfällt, da sie zum Massenphänomen geworden ist, damit zu weitgehenden Nivellierungen führt und Anreize zur Erzielung eigener Einnahmen negiert. Die Schlüsselzuweisung A bewirkt diese Effekte nicht bzw. in weitaus geringerem Maße und bezweckt darüber hinaus eine Annäherung der Finanzausstattung der einzelnen kreisangehörigen Gemeinden an den vertikal ermittelten untergruppen-typischen Durchschnittsbedarf. (Vgl. auch DII).

Ebenfalls neu eingeführt wird eine Solidaritätsumlage auf abundante Steuer- bzw. Umlagekraft. Damit soll interkommunale Solidarität gestärkt und eine Gleichbehandlung abundanter mit den übrigen Steuereinnahmen erzielt werden. Durch einen gestuften Tarif werden übermäßige Belastungen insbesondere nur geringfügig Abundanter vermieden. (Vgl. hierzu DIV.1.)

Im Ergebnis führt das gewählte System dazu, dass die bedarfsgerecht ermittelte Masse nach den festgestellten Bedarfsrelationen aber in Abhängigkeit von der tatsächlichen individuellen Steuerkraft verteilt wird.

VII. Härteausgleich

Im Ausgleichsjahr auftretende außergewöhnliche Belastungen werden künftig über einen besonderen Härteausgleich aufgefangen. Dies ist als Korrektiv für die generalisierende Prognose des kommunalen Finanzbedarfs im Ausgleichsjahr zu sehen.

Unzumutbarer Härten können insbesondere in zwei Bereichen relevant sein, die sich auch überschneiden können. Zum einen folgt aus dem grundsätzlichen Verzicht auf eine Spitzabrechnung (vgl. BIV), dass bei erkennbaren, nicht mehr hinzunehmenden Abweichungen des auf das Ausgleichsjahr hochgerechneten von dem tatsächlichen Finanzbedarf Abhilfe geschaffen werden muss, die bereits im Laufe des Ausgleichsjahr Wirksamkeit entfaltet. Zum anderen erlaubt eine pauschalierte Berücksichtigung von "typischen Sonderbedarfen" keine Abgeltung individuell auftretender außergewöhnlicher Bedarfslagen. Auch hier soll der Härteausgleich zum Zuge kommen.

Der Härteausgleich wird über den bisherigen Landesausgleichsstock abgewickelt, der fortgeführt wird.

C Vertikaler Finanzausgleich

Aus den dargelegten konzeptionellen Überlegungen und den daraus abgeleiteten Grundentscheidungen wurde das im Folgenden beschriebene Verfahren zur Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs entwickelt. Die Anwendung des beschriebenen Verfahrens ergibt den kommunalen Finanzbedarf, der die Basis der neuen Finanzausgleichsmasse bildet. Die zur Sicherstellung der angemessenen Finanzausstattung benötigte Finanzausgleichsmasse wird um den Stabilitätsansatz erhöht. Übergangshärten werden durch zusätzliche Mittel abgemildert.

I. Ermittlung der angemessenen Finanzausstattung

Die angemessene Finanzausstattung der Kommunen wird berechnet, indem ausgehend von dem ermittelten Bestand der den Kommunen übertragenen Pflichtaufgaben die Defizite (tatsächliche Auszahlungen bereinigt um unmittelbar zurechenbare Einzahlungen) der Kommunen den Pflichtaufgaben zugeordnet werden, um sodann die auf die Pflichtaufgaben entfallenden und einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogenen, also angemessenen, Defizite den allgemeinen Deckungsmitteln gegenüberzustellen. Da dies anhand statistischer Daten geschehen soll, müssen bereits hier im Rahmen des dem Gesetzgeber zustehenden Einschätzungsspielraumes und entsprechend den Vorgaben des Staatsgerichtshofs qualifizierte Schätzungen und Pauschalierungen zum Tragen kommen. Um die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung der Defizite zu ermöglichen, werden die Kommunen in die dargestellten (Unter-)Gruppen (vgl. BII.4.a) eingeteilt, deren Aufgabenbelastung nach Umfang und Intensität der Aufgabenwahrnehmung möglichst vergleichbar ist. Alle Berechnungen erfolgen jeweils (unter-)gruppenspezifisch. Bei der Betrachtung der statistischen Daten sollen die Defizite, die auf die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben zurückzuführen sind, gesondert berücksichtigt werden. Defizite, die nicht ausgleichsrelevant sind, bleiben unberücksichtigt. Vor Anrechnung der allgemeinen Deckungsmittel ist ein Zuschlag zur Deckung des Bedarfs für freiwillige Aufgaben anzusetzen. Nach Abzug der allgemeinen Deckungsmittel ergibt sich ein auf statistischer Datenbasis beruhender Bedarf, der auf das betref-

fende Ausgleichsjahr fortzuschreiben und gegebenenfalls aufgrund zwischenzeitlich veränderter gesetzlicher Rahmenbedingungen anzupassen ist. Hinzugerechnet werden anschließend Besondere Finanzausweisungen und Investitionsausweisungen, die Finanzausweisung an den LWV sowie Sonderbedarfe. Der so ermittelte Betrag, der durch den KFA zur Sicherstellung der **finanziellen Mindestausstattung** abgedeckt werden muss, wird schließlich um einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen Zuschlag für weitere freiwillige Aufgaben erhöht, sodass die insgesamt **angemessene Finanzausstattung** der Kommunen sichergestellt ist.

Bei den Berechnungen wird von einer korrekten Verbuchung durch die Kommunen ausgegangen. Es erfolgen daher keine Korrekturen einzelner Daten aus der Jahresrechnungsstatistik. Soweit nicht anders dargestellt, wird auf zwei Dezimalstellen gerundet. Die Bedarfsermittlung erfolgt nur für die Städte, Gemeinden und Landkreise. Die Finanzausweisung an den LWV wird separat dotiert.

1. Umgang mit gesetzlichen Veränderungen

Finanzielle Auswirkungen gesetzlicher Veränderungen, die in der Jahresrechnungsstatistik nicht erfasst sein können (zwischen letztverfügbarem Statistikjahr und Ausgleichsjahr), werden - je nach ihrer Wirkung - vom hochgerechneten Defizit abgezogen oder hinzugerechnet. Dabei ist zu prüfen, an welchen Stellen der Bedarfsermittlung die erforderlichen Veränderungen bzw. Anpassungen vorgenommen werden müssen.

Bei der Aufgabe "Grundsicherung im Alter" ist zu beachten, dass ab dem Jahr 2014 die den Kommunen entstehenden Netto-Kosten durch Zahlungen des Landes außerhalb des KFA vollständig erstattet werden. Mit Blick auf das Ausgleichsjahr 2016 und die folgenden Ausgleichsjahre muss daher von einer vollständigen Kostendeckung ausgegangen werden. Um diese Vollkostendeckung in den zu bildenden Defiziten bei der Bedarfsermittlung adäquat zu berücksichtigen, werden die Netto-Auszahlungen für die Grundsicherung im Alter sowie die Kostenerstattung durch das Land aus den statistischen Daten (Jahresrechnungsstatistiken bis einschließlich 2013) herausgerechnet. Diese Korrektur bei der Defizitbildung entfällt in der Jahresrechnungsstatistik des Jahres 2014 sowie der folgenden Jahre.

Hinsichtlich der Kreisumlage der Sonderstatusstädte sind im Rahmen der Reform die folgenden Änderungen vorgesehen (vgl. DIV.2):

- Absenkung der Ermäßigung bei den Kreisumlagegrundlagen von 50,0 % auf 43,5 % (damit künftig Ansatz von 56,5 % der Umlagegrundlagen), gleichzeitiges Auslaufen der Übergangsregelung zur ermäßigten Kreisumlage der Sonderstatusstädte mit ihren Sonderzahlungen an ihre Landkreise;
- Einführung eines einheitlichen Kreisumlagehebesatzes innerhalb eines Kreisgebietes und Wegfall der Sonderregelungen für kreisangehörige Schulträger und Sonderstatusstädte ohne Schulträgerschaft (langfristig); Schließung der in einem Kreisgebiet bestehenden Hebesatzdifferenzen zu zwei Dritteln, soweit sie acht Prozentpunkte überschreiten, in einem ersten Schritt (als Übergangsregelung, vgl. FIV);
- Wegfall der Sonderregelungen für abundante Sonderstatusstädte. (Gegenwärtig erhalten abundante Sonderstatusstädte auf die abundante Steuerkraft keine Ermäßigung bei den Umlagegrundlagen. Sind sie kein Schulträger, findet auf die abundante Steuerkraft zudem stets der höhere Kreisumlagehebesatz Anwendung.)

Diese Änderungen haben Auswirkungen auf die Höhe der Kreisumlage der Sonderstatusstädte und damit auf den Bedarf dieser Gruppe. Ebenso beeinflussen sie die Höhe der allgemeinen Deckungsmittel der Landkreise mit Sonderstatusstädten. Insgesamt wirkt sich dies zwar im vertikalen Finanzausgleich auf die Höhe des kommunalen Finanzbedarfs nicht aus. Für die Verteilung auf die Gruppen ist es aber bedeutsam. Daher sind diese anstehenden Rechtsänderungen bei der Bedarfsermittlung zu berücksichtigen.

Eine Schätzung des strukturellen Ausmaßes dieser Änderungen (auf Basis des KFA 2014) kommt zu dem Ergebnis, dass sich die zu zahlende Kreisumlage der Sonderstatusstädte (inkl. der gegenwärtigen Sonderzahlungen) um rund 5 % reduzieren wird. Entsprechende Anpassungen werden bei der vertikalen Bedarfsermittlung vorgenommen.

Für die kreisfreien Städte gelten höhere Nivellierungshebesätze als für die kreisangehörigen Gemeinden. Dies ist der Hauptgrund, warum sich die Lasten der LWV- und Krankenhauserumlage verschieben (Umlagegrundlage sind die Steuerkraftmesszahlen und die Schlüsselzuweisungen). In der Modellrechnung erhöhen sich die entsprechenden Umlagen der kreisfreien Städte um rund 58 Mio. Euro, die der Landkreise reduzieren sich entsprechend (Modellannahme: konstantes Aufkommen). Dies wird im Grundsatz nicht nur für das Modelljahr 2014 gelten, sondern ist ein struktureller Effekt. Diesem wurde bei der vertikalen Bedarfsermittlung Rechnung

getragen, indem, der Bedarf der kreisfreien Städte um 55 Mio. Euro erhöht, der der Landkreise um 55 Mio. Euro abgesenkt wurde.

2. Statistische Grundlagen

Wie dargelegt, erscheint die Jahresrechnungsstatistik als geeignete statistische Ausgangsbasis für eine Bedarfsermittlung, da sie - anders als die aktuellere Kassenstatistik - die Einnahmen und Ausgaben in der Differenzierung nach Aufgabenbereichen abbildet. Da sie nur die tatsächlichen Zahlungsströme abbildet (Einzahlungen und Auszahlungen), müssen nicht zahlungswirksame Vorgänge durch Ersatzgrößen abgebildet werden, was durch die Verwendung der Jahresrechnungsstatistik abgedeckt ist (vgl. BII.2.a).

Die Bildung von Mehrjahresdurchschnitten ist sinnvoll, um jahresbezogene Sondereffekte (z.B. Konjunkturfälle) zu nivellieren. Zudem können dadurch Schwächen der kamerale Daten abgemildert werden (Bauausgaben als Substitut für Abschreibungen) und Fehleinschätzungen in Bezug auf Auslagerungen (Verluste/Gewinne der Eigenbetriebe werden nicht notwendigerweise im gleichen Jahr durch Verlustabdeckungen/Gewinnanteile mit dem Kernhaushalt verrechnet) vermieden werden. Je mehr Jahre für die Bildung des Mehrjahresdurchschnitts herangezogen werden, desto älter werden allerdings die Daten. Eine möglichst hohe Datenaktualität war eines der Qualitätskriterien, die eine Bedarfsermittlungsmethode erfüllen soll (vgl. AIII.1). Um eine entsprechende Datengrundlage zu erhalten, soll die Durchschnittsbildung auf nur zwei Jahren beruhen. Zur Bedarfsermittlung für das Ausgleichsjahr 2016 werden daher die Jahresrechnungsstatistiken der Jahre 2012 und 2013 herangezogen.

Soweit im Folgenden statistische Daten mit Jahreszahlen belegt sind, beziehen diese sich auf die Bedarfsermittlung für das Jahr 2016. In den Folgejahren werden dann, soweit nicht ausdrücklich anders beschrieben, die entsprechenden aktuelleren Daten zugrunde gelegt.

Im Einzelnen werden folgende Datengrundlagen verwendet:

- Jahresrechnungsstatistik 2012 und 2013;
- Einwohnerzahlen aller Kommunen zum 31.12.2012 und zum 31.12.2013;
- Kompensationsumlage pro Kommune für die Jahre 2012 und 2013;
- folgende Leistungen aus dem KFA der Jahre 2012 und 2013 pro Kommune mit Zuordnung des Produktbereichs:
 - Zuweisungen zu den Ausgaben für Schulen;
 - Zuweisungen zu den Belastungen aus der örtlichen Sozialhilfe;
 - Zuweisungen zu den Ausgaben der örtlichen Jugendhilfe;
 - Zuweisungen zu den Ausgaben für Investitionen (Investitionspauschale Allgemein);
 - Zuweisungen zu den Ausgaben für Investitionen (Investitionspauschale Schulbau);
- Volumen der für das Ausgleichsjahr veranschlagten Besonderen Finanzausweisungen, Speziellen Finanzierungen, Investitionszuweisungen und Leistungen aus dem Landesausgleichsstock;
- Finanzausweisung des Landes an den LWV zum Ausgleichsjahr;
- gewogene Durchschnittsbesätze der Realsteuern in Hessen (Basis 1. Halbjahr 2014), differenziert nach kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städten;
- die fiktiven Grundbeträge der Grundsteuer A bei den Gemeinden, die die Grundsteuer A nicht erheben³⁷;
- Netto-Ausgaben zur Grundsicherung im Alter und entsprechender Erstattungsbetrag des Landes zur Grundsicherung im Alter;
- Schulumlage pro Kommune für die Jahre 2012 und 2013;
- Kreisumlage pro Kommune für die Jahre 2012 und 2013;
- Ausgleichszahlungen der Sonderstatusstädte gemäß Übergangsregelung zum Finanzausgleichsänderungsgesetz 2012 vom 16. Dezember 2011 (GVBl. I S. 815) und nach dem Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und des Hessischen Besoldungsgesetzes vom 14. Dezember 2012 (GVBl. S. 643);
- Kreisumlagegrundlagen pro Kommune der Jahre 2012 und 2013;
- LWV-Umlage der einzelnen Landkreise der Jahre 2012 und 2013;
- Pflichtigkeitsklassifikationen (Anteile pflichtiger und freiwilliger Aufgaben) nach Produktbereichen;

³⁷ In Weiterführung der bisherigen Regelung (Nr. 1 der Ausführungsbestimmungen zu § 12 Abs. 2 FAG - StAnz 2007-S. 1128) wird bei Hebesätzen von Null der Durchschnitt der Grundbeträge der letzten drei Referenzzeiträume angesetzt, in denen die Steuer noch erhoben wurde (siehe hierzu unten Cl.4.haa).

- Hochrechnungsfaktor (bis auf Weiteres der Verbraucherpreisindex, vgl. hierzu BII.8) zum Ausgleichsjahr;
- aktuelle Steuerprognose zum Ausgleichsjahr für die Realsteuern, Anteile an den Gemeinschaftsteuern und Leistungen nach dem Familienleistungsausgleich (offizielle Regionalisierung des Ergebnisses des Arbeitskreises "Steuerschätzung");
- Gesamtbeträge des Ist-Aufkommens der Grundsteuer A und B im Jahr 2014 der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden;
- Gesamtbeträge des Ist-Aufkommens der Gewerbesteuer (brutto) in den Jahren 2012, 2013 und 2014 der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden gemäß den Meldungen der Kommunen im Rahmen des Gemeindefinanzreformgesetzes;
- Prognosewert zum Ausgleichsjahr für den obligatorischen Steuerverbund.

3. Vorbereitung der Daten

Aus den Daten der Jahresrechnungsstatistik werden Durchschnittswerte gebildet. Im Ergebnis liegen für jede Kommune die Daten bei jedem Konto und jeder Produktgruppe als Mittelwert vor. In den folgenden Berechnungsschritten wird grundsätzlich mit diesen Durchschnittswerten weitergearbeitet. Auch alle anderen verwendeten Daten aus anderen Statistiken (z.B. Einwohnerzahlen) werden ebenfalls stets als Durchschnittswerte aus den entsprechenden Jahren verwendet.

Bei allen Kommunen werden die Einzahlungen und Auszahlungen in den einzelnen Produktgruppen summiert. Im Ergebnis liegen für jede Kommune für jede Produktgruppe die Gesamteinzahlungen und die Gesamtauszahlungen vor.

Pro Kommune werden die Gesamteinzahlungen der einzelnen Produktgruppen innerhalb der Produktbereiche addiert, sodass im Ergebnis pro Kommune die Gesamteinzahlungen pro Produktbereich vorliegen. Analog werden die Gesamtauszahlungen der einzelnen Produktgruppen innerhalb der Produktbereiche addiert, sodass im Ergebnis pro Kommune die Gesamtauszahlungen pro Produktbereich vorliegen.

Bevor eine produktbereichsspezifische Saldierung von Aus- und Einzahlungen erfolgt, müssen die Beträge, die nicht in diese Saldierung einfließen sollen, herausgerechnet werden bzw. unberücksichtigt bleiben.

Bei jeder einzelnen Kommune bleiben alle Konten, die allgemeine Deckungsmittel (Steuern und ähnliche Abgaben) ausweisen, unberücksichtigt:

- alle 60er-Konten (außer Konto 6052 (Wohngeldweiterleitung), da diese Zahlung kein allgemeines Deckungsmittel darstellt);
- Gewerbesteuerumlage (Konto 7341); diese wird an späterer Stelle parallel zur Gewerbesteuer (brutto) hochgerechnet und mit ihr verrechnet;
- allgemeine Umlagen von Gemeinden/Gemeindeverbänden (Konto 6182); dieses Konto, welches nur im Produktbereich 16 enthalten ist, umfasst insbesondere die Kreisumlage. Da bei den Landkreisen in dieser Kontonummer gleichzeitig auch die Schulumlage enthalten ist, muss diese abgezogen werden, da sie kein allgemeines Deckungsmittel darstellt. Die Schulumlage verbleibt somit zunächst im Produktbereich 16 in den Einzahlungen der Landkreise;
- Konzessionsabgaben (6511).

Diese allgemeinen Deckungsmittel werden nach erforderlichen Anpassungen in einem späteren Rechenschritt vom angemessenen Gesamtdefizit der pflichtigen und freiwilligen Aufgaben abgezogen.

Des Weiteren bleiben folgende Ein- und Auszahlungen unberücksichtigt:

- Schlüsselzuweisungen vom Land (Konto 6111 im Produktbereich 16);
- Bedarfszuweisungen vom Land ("Landesausgleichsstock", Konto 6121 im Produktbereich 16);
- Leistungen des Landes aus der Umsetzung des 4. Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ("Wohngeldweiterleitung", Konto 6052 im Produktbereich 16);
- Zuweisungen zu den Ausgaben für Schulen (im Produktbereich 3);
- Zuweisungen zu den Belastungen aus der örtlichen Sozialhilfe (im Produktbereich 5);
- Zuweisungen zu den Ausgaben der örtlichen Jugendhilfe (im Produktbereich 6);
- Allgemeine Investitionszuschüsse und Schulbauschüsse (im Produktbereich 16).

Bei den kreisangehörigen Gemeinden wird vom Betrag der Gesamtauszahlungen im Produktbereich 16 der Betrag der geleisteten Kompensationsumlage abgezogen, da diese im Zuge der Neuordnung des KFA nicht mehr erhoben wird und damit der Betrag nicht bedarfserhöhend zu berücksichtigen ist.

Darüber hinaus bleiben die Einzahlungen und Auszahlungen folgender Aufgaben unberücksichtigt, da hier eine volle Kostendeckung verlangt oder unterstellt wird (vgl. BII.4.b - Aufgaben mit Vollkostendeckung):

- Hilfen für Asylbewerber (Produktgruppe 313);
- Ver- und Entsorgung (Produktgruppen 531-538);
- Straßenreinigung (Produktgruppe (545);
- Erstattungsbeträge vom Land bzw. die Netto-Ausgaben zur Grundsicherung im Alter.

Im Zuge der Umstellung auf das neue System wird die Besondere Finanzausweisung für Theater dergestalt auf die Städtischen Bühnen Frankfurt ausgeweitet, dass sie um 3 Mio. Euro ansteigt (vgl. hierzu die Ausführungen zu § 41). Um mit Blick auf das Ausgleichsjahr 2016 diese Bedarfsdeckung bereits zu berücksichtigen, wird der Betrag in Höhe von 3 Mio. Euro (abzüglich der prognostizierten Preissteigerung) bei den Einzahlungen der Stadt Frankfurt im Produktbereich 4 ("Kultur und Wissenschaft") hinzugerechnet. Gleichzeitig werden die Mittel für Besondere Finanzausweisungen um 3 Mio. Euro aufgestockt.

Im Ergebnis liegen für alle Kommunen je Produktbereich bereinigte Gesamtauszahlungen und Gesamteinzahlungen vor. Diese bilden die Grundlage für die weiteren Berechnungen innerhalb einzelner (Unter-)Gruppen.

4. Bedarfsberechnung

Aus den wie dargelegt aufbereiteten statistischen Daten wird der Finanzbedarf der Kommunen nach dem im Folgenden beschriebenen Verfahren ermittelt.

a) Unterscheidung kommunaler Aufgaben nach Pflichtigkeit

Anhand der Pflichtigkeitsklassifikationen (vgl. BII.2.c) werden die Gesamtauszahlungen und anschließend die Gesamteinzahlungen der Produktbereiche 1 bis 15 bei allen Kommunen gemäß der prozentualen Aufteilung nach pflichtig und freiwillig aufgeteilt. Beim Produktbereich 16 (Allgemeine Finanzwirtschaft) wird nicht in pflichtig und freiwillig unterschieden, sondern von einer vollständigen Pflichtigkeit ausgegangen.

Den Besonderheiten im Rahmen der Schulträgeraufgaben (Produktbereich 3) wird wie folgt begegnet:

Für die kreisangehörigen Gemeinden bis 50.000 Einwohner, die selbst Schulträger sind (derzeit nur Kelsterbach), wird im Produktbereich 3 die Pflichtigkeitsklassifikation zugrunde gelegt, welche für Sonderstatusstädte, die Schulträger sind, gilt. Für Sonderstatusstädte, die keine Schulträger sind (derzeit Wetzlar und Bad Homburg), wird die Pflichtigkeitsklassifikation zugrunde gelegt, welche für kreisangehörige Gemeinden bis 50.000 Einwohner, die keine Schulträger sind, gilt.

Im Ergebnis liegt bei jeder Kommune für jeden Produktbereich die Summe der Auszahlungen und die Summe der Einzahlungen vor, die auf freiwillige und pflichtige Aufgaben entfallen (im Folgenden: "freiwillige Auszahlungen/Einzahlungen" bzw. "pflichtige Auszahlungen/Einzahlungen").

b) Ermittlung der Produktbereichsdefizite

Bei jeder Kommune wird in jedem Produktbereich die Summe der pflichtigen Auszahlungen und pflichtigen Einzahlungen saldiert. Dadurch werden die Ausgaben in jedem Produktbereich um die Einnahmen bereinigt, die direkt zuzuordnen sind. Pro Kommune und Produktbereich ergibt sich im Ergebnis ein Saldo (i.d.R. Defizit), der auf Pflichtaufgaben zurückzuführen ist. Durch die im Vorfeld vorgenommenen Herausrechnungen einzelner Werte wirken sich in diesen Defiziten die kostendeckenden Aufgabenbereiche bedarfsneutral aus, wohingegen sich die Defizite durch das Herausrechnen der genannten KFA-Zahlungen des Landes erhöhen.

Bei jeder Kommune werden zur Vorbereitung der Angemessenheitsprüfung die einzelnen Defizite der Produktbereiche 1 bis 15 durch die durchschnittliche Einwohnerzahl aus 2011 und 2012 geteilt. Im Ergebnis liegen für jede Kommune pro Produktbereich die Defizite je Einwohner vor. Für den Produktbereich 16 müssen keine Pro-Kopf-Werte ermittelt werden, da in diesem Produktbereich keine Prüfung der Angemessenheit erfolgt.

Analog erfolgt eine Saldierung der freiwilligen Auszahlungen und freiwilligen Einzahlungen. Pro Kommune und Produktgruppe entsteht so im Ergebnis ein zweiter Saldobetrag, der auf die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben zurückzuführen ist. Dieser wird für die Bemessung des Zuschlags für freiwillige Aufgaben (Garantiezuschlag) herangezogen.

c) Ermittlung der angemessenen Defizite

Auf die ermittelten Pro-Kopf-Defizite wird innerhalb der einzelnen (Unter-)Gruppen produktbereichsbezogen das Korridorverfahren angewandt (vgl. BII.4.b).

Die Korridorbildung erfolgt nicht für folgende Produktbereiche:

- alle Produktbereiche, die als zu 100 % freiwillig klassifiziert sind (diese Klassifizierung ist teilweise gruppenabhängig);
- Produktbereich 11;
- Produktbereich 16.

Für den Produktbereich 3 ("Schulträgeraufgaben") findet eine separate gruppenübergreifende Betrachtung statt (vgl. CI.4.d).

Im Produktbereich 6 ("Kinder-, Jugend- und Familienhilfe") wird bei den kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden die Angemessenheitsprüfung nur auf das Defizit angewandt, welches sich aus den Produktgruppen 361, 362, 363, 366 und 367 zusammensetzt. Auf das Defizit der Produktgruppe 365 ("Tageseinrichtungen für Kinder") wird kein Korridorverfahren angewandt; es fließt somit in voller Höhe in das Gesamtdefizit ein (vgl. BII.4.b).

Da die an das Land zu zahlende Krankenhausumlage im Produktbereich 7 ("Gesundheitsdienste") in voller Höhe bedarfserhöhend zu berücksichtigen ist, ist es erforderlich, diese Umlage vor Beginn des Korridorverfahrens in voller Höhe aus dem Produktbereich 7 herauszurechnen. Die entsprechenden Werte sind in der Jahresrechnungsstatistik anhand der Kontonummer 7811 in der Produktgruppe 411 ("Krankenhäuser") identifizierbar. Die Krankenhausumlage wird nach dem Korridorverfahren beim angemessenen Defizit wieder in voller Höhe hinzugerechnet.

Umgesetzt wird das Korridorverfahren, indem zunächst innerhalb der gebildeten kommunalen (Unter-)Gruppen in jedem Produktbereich aus den Defiziten aller Kommunen der gewogene Pro-Kopf-Durchschnittswert (Gesamtdefizit/Gesamteinwohnerzahl) ermittelt wird. Dieser Wert bildet die Defizite zu 100 % ab und stellt die obere Grenze des Korridors dar. Es wird ein zweiter Wert gebildet, der 50 % des gewogenen Pro-Kopf-Durchschnittswertes entspricht. Dieser Wert stellt die untere Grenze des Korridors dar.

Alle Pro-Kopf-Defizite, die oberhalb der oberen Grenze liegen, werden auf die obere Grenze abgesenkt. Die Werte, die zwischen beiden Grenzwerten liegen, bleiben unverändert. Die Werte, die unterhalb der unteren Grenze liegen, werden auf die untere Grenze hochgezogen. Es ergeben sich daraus teilweise neue Pro-Kopf-Defizite.

Die einzelnen neuen Pro-Kopf-Defizite werden mit der Einwohnerzahl der jeweiligen Kommunen multipliziert. So entsteht für jede Kommune in jedem betrachteten Produktbereich ein neuer absoluter Defizitwert. Die einzelnen absoluten Werte der Kommunen werden summiert. Für jeden Produktbereich ergibt sich daraus ein absoluter Wert, der das angemessene Produktbereichsdefizit der jeweiligen Gruppe darstellt. Bezüglich des Produktbereichs 3 ("Schulträgeraufgaben") werden modifizierte Ergebnisse berücksichtigt (vgl. CI.4.d). Im Produktbereich 7 wird die Krankenhausumlage wieder hinzugerechnet.

Bei jeder Gruppe werden die einzelnen angemessenen Produktbereichsdefizite summiert. Hinzugerechnet wird noch das Defizit des Produktbereichs 16 ("Allgemeine Finanzwirtschaft"). Im Ergebnis entsteht so für jede kommunale Gruppe ein angemessenes Gesamtdefizit (aus den Produktbereichen 1 bis 16).

d) Ermittlung der angemessenen Defizite im Produktbereich 3 (Schulträgeraufgaben)

Wie bereits dargelegt, werden die Defizite im Produktbereich 3 ("Schulträgeraufgaben") gesondert betrachtet (vgl. BII.4.b).

Alle Kommunen, die Schulträger sind, werden dabei in einer eigenen Gruppe zusammengefasst. Dazu zählen alle kreisfreien Städte, alle Landkreise sowie die Städte Hanau, Marburg, Rüsselsheim, Gießen, Fulda und Kelsterbach.

Die bei diesen Kommunen ermittelten Defizite des Produktbereichs 3 werden durch die jeweilige Einwohnerzahl der Kommune geteilt. Bei einigen Landkreisen wird nur die bereinigte Einwohnerzahl zugrunde gelegt (Einwohnerzahl der Landkreise abzüglich der Einwohnerzahl kreisangehöriger Gemeinden, die Schulträger im jeweiligen Kreisgebiet sind). Diese Bereinigung ist erforderlich, um eine doppelte Berücksichtigung von Einwohnern zu vermeiden.

Landkreis	von der Einwohnerzahl des Landkreises sind abzuziehen die Einwohner der Städte
Landkreis Marburg-Biedenkopf	Marburg
Landkreis Fulda	Fulda
Landkreis Groß-Gerau	Rüsselsheim und Kelsterbach
Main-Kinzig-Kreis	Hanau
Landkreis Gießen	Gießen

Im Ergebnis entstehen Schulträgerdefizite, die sich nur auf die Einwohner beziehen, für die diese Aufgabe erbracht wird.

Auf Basis dieser Pro-Kopf-Defizite wird das Korridorverfahren (vgl. CI.4.d) angewandt. Aus den neuen Pro-Kopf-Defiziten der einzelnen Kommunen wird ein gewogenes Pro-Kopf-Defizit der gesamten Gruppe ermittelt, welches das angemessene Pro-Kopf-Defizit für den Produktbereich 3 darstellt. Dabei werden stets die bereinigten Einwohnerzahlen berücksichtigt.

Dieses angemessene Pro-Kopf-Defizit wird mit der (bereinigten) Einwohnerzahl der jeweiligen Kommune multipliziert. Die sich daraus ergebenden absoluten Defizitbeträge werden im ermittelten angemessenen Gesamtdefizit berücksichtigt.

e) Zusätzliche erforderliche Anpassungen

Die ermittelten Gesamtdefizite für pflichtige Aufgaben werden anhand zusätzlicher Korrekturen an verschiedene Veränderungen angepasst und dadurch weiter präzisiert.

aa) Anpassungen zur Abbildung einer angemessenen kostendeckenden Schulumlage

Es wird davon ausgegangen, dass die Schulumlage auch zukünftig kostendeckend erhoben wird, sodass die anfallenden Defizite im Produktbereich 3, die den Landkreisen durch die Wahrnehmung dieser Aufgabe entstehen, durch die Schulumlage gedeckt sind. Die Lasten tragen somit die kreisangehörigen Gemeinden, die nicht selbst Schulträger sind.

Im Korridorverfahren wird berechnet, welches Defizit durch die Wahrnehmung der Aufgaben aus der Schulträgerschaft angemessen ist. Die von den Nicht-Schulträgern aufzubringende Schulumlage muss an das ermittelte angemessene Defizit angepasst werden. Dazu wird zunächst das angemessene Pro-Kopf-Defizit mit der (bereinigten) Gesamteinwohnerzahl aller Landkreise multipliziert. Das so entstehende absolute angemessene Defizit wird in Relation gesetzt mit der Summe der Schulumlage (Durchschnitt aus 2012 und 2013), die von den kreisangehörigen Gemeinden gezahlt wurde. Es wird ein Prozentsatz ermittelt, welcher angibt, in welchem Umfang die Schulumlage anzupassen ist, damit diese das ermittelte angemessene Defizit deckt.

Beispiel anhand der Modellberechnung 2014:

angemessenes Defizit = 847 Mio. Euro;
Ist-Aufkommen aus Schulumlage = 810 Mio. Euro;
 $(847/810 \cdot 100) - 100 = 4,57 \%$.

Da die Schulumlage das Defizit für Schule bei den Landkreisen decken soll, wird dies in der Bedarfsermittlung rechnerisch dadurch abgebildet, dass die auf den Produktbereich 3 entfallenden angemessenen Defizite bei den Landkreisen auf Null gesetzt werden und gleichzeitig im Produktbereich 16 die Schulumlage (die noch defizitmindernd enthalten ist) herausgerechnet wird. Gleichzeitig erfolgt bei den kreisangehörigen Gemeinden eine Anpassung der Schulumlage, die defiziterhöhend im angemessenen Gesamtdefizit enthalten ist, um den ermittelten Prozentsatz.

ba) Anpassung der Kreisumlage aufgrund steuerlicher Veränderungen

Wie bereits dargelegt, bedarf es einer gesonderten Hochrechnung der Kreisumlage, da eine pauschale Hochrechnung mittels Verbraucherpreisindex nicht sachgerecht wäre (vgl. BII.7.c).

Zunächst wird ermittelt, in welchem Umfang sich die Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden (tatsächliche Steuereinnahmen 2012/2013 aus den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer und Umsatzsteuer, aus dem Familienleistungsausgleich, aus den Grundsteuern und aus der Gewerbesteuer abzüglich Gewerbesteuerumlage) bezogen auf die Steuerprognose für 2016 prozentual verändert. Dabei darf nur die Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden berücksichtigt werden, da nur diese Kreisumlage zahlen. In die Bemessung der Kreisumlage (Kreisumlagegrundlagen) fließt nicht nur die Steuerkraft, sondern auch die Höhe der Schlüsselzuweisungen ein. Da im Rahmen der Bedarfsermittlung die individuelle Schlüsselzuweisung nicht prognostiziert werden kann, muss sie aus dieser Betrachtung ausgeblendet werden. Es wird daher

nur auf die Steuerkraft abgestellt. Ziel soll es sein, nur den Teil der Kreisumlage bei dieser Hochrechnung zu berücksichtigen, der auf die Steuerkraft zurückzuführen ist. Da der Anteil der Steuerkraft an den Bemessungsgrundlagen von Kommune zu Kommune unterschiedlich ist, muss hier eine individuelle Ermittlung der entsprechenden Anteile auf Basis der Jahre 2012/2013 vorgenommen werden. Im Ergebnis liegt für jede Kommune ein Prozentwert vor, der den Anteil der Steuerkraft an den Kreisumlagegrundlagen angibt.

Da in der Jahresrechnungsstatistik die Kreisumlage nicht über eine Kontonummer eindeutig identifizierbar ist, wird als Basis für die Hochrechnung auf Daten des Hessischen Ministeriums der Finanzen zurückgegriffen. Damit wird sichergestellt, dass bei den kreisangehörigen Gemeinden sowie bei den Landkreisen die Hochrechnung auf derselben Datenbasis erfolgt und somit auch der Anpassungsbetrag bei beiden Gruppen identisch ist.

Es erfolgt nun auf Basis der extern herangezogenen Kreisumlage bei den kreisangehörigen Gemeinden gemeindegerecht zunächst die Ermittlung der Höhe der zu berücksichtigenden Kreisumlage (Kreisumlage * prozentualer Anteil der Steuerkraft an Kreisumlagegrundlage). Auf diesen Betrag wird der ermittelte Prozentwert aufgrund der steuerlichen Entwicklung angewandt. Der sich daraus ergebende Anpassungsbetrag wird bei den kreisangehörigen Gemeinden dem angemessenen Gesamtdefizit, in dem das Ist-Aufkommen der Kreisumlage enthalten ist, hinzugerechnet (bedarfserhöhend).

Bei den Landkreisen wird derselbe Anpassungsbetrag den allgemeinen Deckungsmitteln, welche das Ist-Aufkommen der Kreisumlage enthalten, zugerechnet und wirkt somit im Ergebnis bei den Landkreisen bedarfsmindernd.

ca) Anpassung der Kreisumlage der Sonderstatusstädte

Hinsichtlich der Kreisumlage der Sonderstatusstädte sind im Rahmen der Reform Änderungen vorgesehen (vgl. CI.1):

Vor diesem Hintergrund erfolgt eine entsprechende Anpassung bei der vertikalen Bedarfsermittlung. Dazu wird als Grundlage für die Berechnung die Kreisumlage der Sonderstatusstädte herangezogen. Hinzu kommen die Ausgleichszahlungen auf der Grundlage der Übergangsregelung zur ermäßigten Kreisumlage der Sonderstatusstädte nach dem Finanzausgleichsänderungsgesetz 2012 und nach dem Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und des Hessischen Besoldungsgesetzes vom 14. Dezember 2012, die zur Kreisumlage hinzugerechnet werden. Auf diesen Gesamtbetrag wird der ermittelte Prozentsatz von 5 % angewandt. Der sich daraus ergebende Anpassungsbetrag wird bei den Sonderstatusstädten vom angemessenen Gesamtdefizit (bedarfsmindernde Wirkung) und bei den Landkreisen (mit Sonderstatusstädte) von den allgemeinen Deckungsmitteln abgezogen, (bedarfserhöhende Wirkung).

da) Anpassungen aufgrund veränderter Belastungen wegen der LWV- und der Krankenhausumlage

Wie bereits erläutert, verschieben sich die Lasten der der LWV- und Krankenhausumlage zwischen den beiden Gruppen der Landkreise und kreisfreien Städte (vgl. CI.1).

Um diesen Effekt sachgerecht zu berücksichtigen, wird rechnerisch der ermittelte Betrag (55 Mio. Euro) bei den kreisfreien Städten beim angemessenen Gesamtdefizit hinzugerechnet, wodurch er entsprechend bedarfserhöhend wirkt. Bei den Landkreisen wird der Betrag vom angemessenen Gesamtdefizit abgezogen, was eine bedarfsmindernde Wirkung zur Folge hat.

Die Aufteilung des Anpassungsbetrages auf die zwei Landkreisgruppen (Landkreise ohne und mit Sonderstatusstädten) orientiert sich an der bestehenden Verteilung der LWV-Umlage und Krankenhausumlage auf beide Gruppen.

f) Ermittlung des Garantiezuschlags für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben

Der Garantiezuschlag soll als Prozentwert der Gesamtauszahlungen für Pflichtaufgaben ausgewiesen werden. In diesem Zusammenhang ist auch die Verteilung des Garantiezuschlags auf die (Unter-)Gruppen festzulegen.

Für die Ermittlung des Garantiezuschlags werden zunächst bei allen (Unter-)Gruppen die jeweils ermittelten Defizite, die sich aus der Wahrnehmung freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben ergeben, produktbereichsbezogen zugrunde gelegt (vgl. CI.4.b). Diese Produktbereichsdefizite werden zu folgenden Prozentsätzen berücksichtigt:

- Zu 100 %: Produktbereiche 4 ("Kultur und Wissenschaft"), 8 ("Sportförderung"), 13 ("Natur- und Landschaftspflege"), 14 ("Umweltschutz");
- Zu 50 %: alle übrigen Produktbereiche.

Zusätzlich erfolgt eine Anpassung hinsichtlich der Defizite freiwilliger Aufgaben der Landkreise im Produktbereich "Schulträgeraufgaben" (vgl. BII.10). Dazu werden diese Defizite bei den Landkreisen herausgerechnet und bei den kreisangehörigen Gemeinden auf die Untergruppen verteilt. Das Aufteilungsverhältnis bemisst sich am prozentualen Anteil der Untergruppen an der geleisteten Schulumlage.

Für jede (Unter-)Gruppe ergibt sich daraus ein Betrag, der als Garantiezuschlag für freiwillige Aufgaben bedarfserhöhend berücksichtigt wird. Die Summe aus diesen Beträgen stellt den Gesamtbetrag des Garantiezuschlags dar. Um den Garantiezuschlag in den Folgejahren als Prozentsatz von den Gesamtauszahlungen für Pflichtaufgaben zu ermitteln, wird der Gesamtbetrag des Garantiezuschlags auf die Gesamtauszahlungen für Pflichtaufgaben bezogen. Bei den Gesamtausgaben bleiben die Ausgaben unberücksichtigt, bei denen eine Vollkostendeckung angenommen werden kann und die damit in der Bedarfsermittlung unberücksichtigt bleiben. Dazu zählen die Ausgaben für die "Hilfen für Asylbewerber" (Produktgruppe 313), für "Ver- und Entsorgung" (Produktbereich 11), für "Straßenreinigung" (Produktgruppe 545) und für die Grundsicherung im Alter. Sofern künftig weitere Aufgaben kostendeckend finanziert werden oder zu finanzieren sind, bleiben auch sie unberücksichtigt. Des Weiteren bleibt bei diesen Ausgaben die Gewerbesteuerumlage unberücksichtigt, da diese in direktem Sachzusammenhang mit den allgemeinen Deckungsmitteln steht und entsprechend dort bedarfserhöhend berücksichtigt wird.

Anhand der Modellberechnung wurde ein Wert von 6,2 % ermittelt. Dieser Prozentwert wird zur Dotierung des Garantiezuschlags festgeschrieben. Die Verteilung des Garantiezuschlages erfolgt anhand der prozentualen Anteile der Einzelbeträge am Gesamtbetrag des Garantiezuschlags. Diese Verteilungsquoten werden ebenfalls festgeschrieben (vgl. Tabelle).

(Unter)Gruppen	Summe des Garantiezuschlags in Euro	Verteilung auf die (Unter)Gruppen in %
Landkreise ohne Sonderstatusstädte	39.587.321	3,7
Landkreise mit Sonderstatusstädten	26.506.233	2,5
kreisfreie Städte	434.458.639	41,1
Sonderstatusstädte	94.613.420	9,0
Mittelzentren und Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums mit bis zu 50.000 Einwohner	262.661.044	24,8
Grundzentren ab 7.500 Einwohner	130.900.193	12,4
Grundzentren mit weniger als 7.500 Einwohner	68.502.956	6,5
insgesamt:	1.057.229.807	100,0
Summe aller Auszahlungen für Pflichtaufgaben (PB 01-PB 16; abzüglich Bereinigungen, vgl. CI.3)	17.099.595.677	
Anteil des Garantiezuschlags an den Gesamtausgaben für Pflichtaufgaben in %		6,2

Quelle: Modellberechnung 2014

Der Garantiezuschlag ergibt zusammen mit dem Gesamtdefizit für Pflichtaufgaben (nach den Anpassungen, vgl. CI.4.e) das angemessene Gesamtdefizit für pflichtige und freiwillige Aufgaben je (Unter-)Gruppe.

g) Statistische Hochrechnung des Defizits

Die ermittelten angemessenen Defizite werden nach der oben beschriebenen Methode (bis auf Weiteres der Verbraucherpreisindex) hochgerechnet (vgl. BII.8).

Dabei ist zu beachten, dass die Kreisumlage bereits durch eine separate Betrachtung hochgerechnet wurde (vgl. CI.4.eba). Auf die Kreisumlage (inkl. des Anpassungsbetrags) wird daher keine zusätzliche Hochrechnung durch den Verbraucherpreisindex angewandt.

Im Ergebnis liegt für jede (Unter-)Gruppe ein auf das Ausgleichsjahr aufgrund von Kostenentwicklungen hochgerechnetes angemessenes Defizit für pflichtige und freiwillige Aufgaben vor (vgl. Tabelle).

Kommunale Gruppe	Bevölkerung	angemessenes Gesamtdefizit Pflichtaufgaben	+ Garantie- zuschlag für freiwillige Aufgaben	= angemessenes Gesamtdefizit pflichtige und freiwillige Aufgaben	X Preis- steigerung	= angemessenes Gesamtdefizit pflichtige und freiwillige Aufgaben (inkl. Hochrechnung Preissteigerung, ohne Preissteigerung auf Kreisumlage)	angemessenes Gesamtdefizit je EW pflichtige und freiwillige Aufgaben
Landkreise ohne Sonderstatusstädte	2.749.504	1.424.657.712	39.587.321	1.464.245.033	4,35%	1.527.939.692	555,71
Landkreise mit Sonderstatusstädte	1.846.636	885.254.433	26.506.233	911.760.666	4,35%	951.422.255	515,22
kreisfreie Städte	1.409.097	2.970.396.357	434.458.639	3.404.854.996	4,35%	3.552.966.188	2.521,45
Sonderstatusstädte	464.084	616.758.348	94.613.420	711.371.768	4,35%	735.948.749	1.585,81
Mittelzentren und Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums bis 50.000 EW	1.949.511	2.207.299.478	262.661.044	2.469.960.522	4,35%	2.541.595.732	1.303,71
Grundzentren ab 7.500 EW	1.262.390	1.219.102.437	130.900.193	1.350.002.630	4,35%	1.388.321.082	1.099,76
Grundzentren mit weniger als 7.500 EW	920.155	826.439.163	68.502.956	894.942.119	4,35%	921.316.972	1.001,26
Gesamtsummen		10.149.907.927	1.057.229.807	11.207.137.734		11.619.510.669	

h) Abzug der allgemeinen Deckungsmittel (insb. Steuereinnahmen und -einnahmepotenziale)

aa) Prognose der allgemeinen Deckungsmittel

In den Daten der Jahresrechnungsstatistik sind folgende allgemeine Deckungsmittel enthalten, die bei der produktbereichsbezogenen Defizitbildung (vgl. CI.3 und CI.4.b) unberücksichtigt geblieben sind:

- der Anteil an der Einkommensteuer (Konto 6021),
- der Anteil an der Umsatzsteuer (Konto 6022),
- die Leistungen nach dem Familienleistungsausgleich (Konto 6051),
- die Erträge aus der Grundsteuer A (Konto 6011),
- die Erträge aus der Grundsteuer B (Konto 6012),
- die Erträge aus der Gewerbesteuer (Konto 6013),
- die Erträge aus sonstigen Gemeindesteuern (Konten 6031-6039),
- die Erträge aus steuerähnlichen Einzahlungen (Konten 6041-6049),
- die Erträge aus Konzessionsabgaben (Konto 6511),
- die Erträge aus der Kreisumlage (Konto 6182 im Produktbereich 16, abzüglich Schulumlage).

Bei den allgemeinen Deckungsmitteln wird nicht nach den Untergruppen, sondern nur nach den drei Gruppen (Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden) differenziert.

Keine Hochrechnung erfolgt für die sonstigen Gemeindesteuern, steuerähnlichen Einzahlungen sowie die Konzessionsabgaben (Konto 6511), da hierfür keine verlässlichen Prognosen möglich sind. Diese Einzahlungen fließen somit in der Höhe des in der Statistik erfassten Ist-Aufkommens in den Gesamtbetrag der allgemeinen Deckungsmittel ein.

Für die kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden sind darüber hinaus Anpassungen notwendig.

Für die Realsteuern (Konten 6011, 6012, 6013), die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und Umsatzsteuer (Konten 6021, 6022) sowie die Leistungen nach dem Familienleistungsausgleich (Konto 6051) wird die Steuerprognose wie folgt zugrundegelegt:

Bezüglich der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftsteuern sowie der Leistungen nach dem Familienleistungsausgleich werden die Prognosewerte aus der Steuerschätzung für das Jahr 2016 angesetzt. Da bei den Prognosedaten keine Differenzierung nach kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden vorliegt, erfolgt die Aufteilung nach den auf die Gruppen entfallenden Anteilen am Ist-Aufkommen nach der Jahresrechnungsstatistik der Jahre 2012 und 2013.

Auch bei den Realsteuern werden die Ist-Werte aus 2012 und 2013 durch die prognostizierten Werte der Steuerschätzung für das Jahr 2016 ersetzt. Die Steuerprognose liefert auch hier keine Differenzierung der Daten nach kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden. Da insbesondere die Gewerbesteuer hinsichtlich des anteiligen Aufkommens beider Gruppen stark schwankt, erfolgt zur Ermittlung eines sachgerechten Aufteilungsverhältnisses eine Betrachtung der Ist-Aufkommen aus mehreren Jahren. Dazu wird das Ist-Aufkommen aus den drei aktuellsten zur Verfügung stehenden Jahren zugrunde gelegt und für beide Gruppen jeweils die Gesamtsumme der Ist-Beträge aus diesen Jahren gebildet. Diese beiden Teilsummen werden ins Verhältnis zur Gesamtsumme (Summe aus beiden Teilsummen) gesetzt. Bezüglich der Verteilung der Grundsteuer wird nur auf das aktuellste zur Verfügung stehende Jahr abgestellt, da diese Steuer wesentlich geringeren Schwankungen unterliegt.

Um das anzusetzende Aufkommen der Realsteuern zu ermitteln, werden Grundbeträge ermittelt, auf die die festgelegten Nivellierungshebesätze (vgl. BII.7.a) angewendet werden. Zur Ermittlung dieser Grundbeträge werden die gewogenen Realsteuerhebesätze des aktuellsten zur Verfügung stehenden Jahres (2014) auf das prognostizierte Aufkommen 2016 angewandt (Grundbetrag = Ist-Aufkommen*100/Hebesatz). Auf diese Grundbeträge werden die Nivellierungshebesätze angewendet. Bei Kommunen, die keine Grundsteuer A erheben, wird ein fiktiver Grundbetrag angesetzt, der sich entsprechend der bisherigen Praxis aus dem Durchschnitt der Grundbeträge der letzten drei Referenzzeiträume, in denen die Steuer noch erhoben wurde, ergibt. Dies betrifft aktuell fünf Gemeinden und stellt sich wie folgt dar:

Eppertshausen:	1.102 Euro,
Königstein i.T.	2.051 Euro,
Langen	2.607 Euro,
Neu-Isenburg	2.140 Euro,
Linden	7.772 Euro.

Von der Gewerbesteuer ist noch die Gewerbesteuerumlage abzuziehen, sodass nur noch die Gewerbesteuer (netto) bei den allgemeinen Deckungsmitteln verbleibt. Die Gewerbesteuerumlage wird auf Basis des hochgerechneten Gewerbesteueraufkommens (brutto) nach der Formel: Gewerbesteueraufkommen/Hebesatz)*69 %³⁸ ermittelt.

Die auf 2016 hochgerechneten Gemeindeanteile an den Gemeinschaftsteuern und Leistungen nach dem Familienleistungsausgleich sowie die hochgerechneten Realsteuern bilden die hochgerechnete Steuerkraft ab. Die ermittelte Steuerkraft wird um das Ist-Aufkommen der sonstigen Gemeindesteuern, steuerähnlichen Einzahlungen sowie der Konzessionsabgaben ergänzt. Damit liegt das Gesamtvolumen der allgemeinen Deckungsmittel, getrennt nach kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden, vor.

Bei den Landkreisen werden die Ist-Werte des Kontos 6182 (ohne Schulumlage) entsprechend den oben beschriebenen Korrekturbeträgen (vgl. CI.4.eba und CI.4.eca) angepasst. Zu diesem Betrag werden die sonstigen Gemeindesteuern, steuerähnlichen Einzahlungen und Konzessionsabgaben hinzugerechnet.

Im Ergebnis ergibt sich daraus die Summe der bei den Landkreisen anzurechnenden allgemeinen Deckungsmittel.

ba) Abzug nicht zu berücksichtigender allgemeiner Deckungsmittel

Von der ermittelten Steuerkraft der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden wird ein Teil nicht zur Bedarfsdeckung herangezogen (vgl. BII.7.b). Daher werden von der Steuerkraft der kreisfreien Städte 1 % und von der Steuerkraft der kreisangehörigen Gemeinden 3 % abgezogen.

Wie bereits dargelegt, bleibt ein Teil der allgemeinen Deckungsmittel unberücksichtigt, sodass dieser nicht bedarfsmindernd angerechnet wird (vgl. BII.7.c). Dazu wird in einer Nebenrechnung zunächst festgestellt, wie hoch bei den kreisangehörigen Gemeinden die Differenz zwischen dem prognostizierten Realsteueraufkommen und dem nivellierten prognostizierten Realsteueraufkommen ist. Dadurch wird ersichtlich, welcher Betrag im Zuge der Bedarfsermittlung aufgrund der Nivellierung nicht bedarfsmindernd angerechnet wird. Dieser Betrag wird ins Verhältnis zur Gesamtsumme der allgemeinen Deckungsmittel der kreisangehörigen Gemeinden gesetzt. Dadurch wird ein Prozentwert ausgewiesen, welcher angibt, wie viel Prozent der allgemeinen Deckungsmittel bei der Bedarfsermittlung bei den kreisangehörigen Gemeinden unberücksichtigt bleiben. Dieser Prozentwert wird auch auf den Gesamtbetrag der allgemeinen Deckungsmittel der Landkreise angewendet. Der sich daraus ergebende Betrag bleibt bei den Deckungsmitteln der Landkreise ebenfalls unberücksichtigt, was sich bei den Landkreisen bedarfs erhöhend auswirkt.

Für die Modellberechnung ergibt sich aus dieser Betrachtung noch kein auszublenender Betrag bei den Landkreisen, da sich auch bei den kreisangehörigen Gemeinden auf Basis der oben beschriebenen Ermittlung des nivellierten Realsteueraufkommens (vgl. C.I.4.h.aa.) noch kein auszublenendes Realsteueraufkommen ergibt.

ca) Abzug der allgemeinen Deckungsmittel

Die sich auf Basis der Steuerschätzung und der beschriebenen Anpassungen ergebenden gruppenspezifischen Beträge der allgemeinen Deckungsmittel werden vom Gesamtdefizit der jeweiligen Gruppe (Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden) abgezogen.

³⁸ Vervielfältiger gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 Gemeindefinanzreformgesetz.

Im Ergebnis liegt für jede der drei kommunalen Gruppen ein über den KFA zu deckender Anteil der Mindestausstattung vor.

i) Aufschlag für Sonderbedarfe

Bei jeder Gruppe werden die Beträge zur Abdeckung der identifizierten Sonderbedarfe hinzuge-rechnet (vgl. BII.5), um den beschriebenen Belastungen einzelner Kommunen bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen durch Ergänzungsansätze Rechnung tragen zu können:

- Metropolfunktion der Stadt Frankfurt am Main,
- Bevölkerungsrückgang,
- Zugehörigkeit zum Ländlichen Raum,
- Absinken unter die 7.500-Einwohner-Schwelle,
- Sozillastenansatz.

Die entsprechenden Mittel müssen im vertikalen Bedarf dotiert werden. Dies erfolgt dergestalt, dass ermittelt wird, wie viele "zusätzliche Einwohner" (= Erhöhung Gesamtansatz) aufgrund eines Ergänzungsansatzes berücksichtigt werden. Der Bedarf für diese zusätzlichen Einwohner ist in gleicher Höhe zu dotieren wie der angemessene Durchschnittsbedarf (Normbedarf) je Einwohner einer Untergruppe, also mit dem Wert, der für die innerhalb der jeweiligen Teilschlüsselmasse mit 100 % gewichteten Einwohner gilt. Diese Vorgehensweise stellt eine Gleichbehandlung dieser Sonderbedarfe mit den anderen Bedarfen sicher.

Für die Modellberechnung ergibt sich folgendes Bild:

	zusätzliche Einwohner (gerundet)	Normbedarf (Euro je Einwoh- ner, gerundet)	vertikal dotiert (Euro, gerundet)
Landkreise			
Einwohnerrückgang	19.300	556	11 Mio.
Ländlicher Raum	44.000	556	25 Mio.
Soziallastenansatz	14.700	556	8 Mio.
Kreisfreie Städte			
Metropolenzuschlag Frankfurt (10 %)	65.400	2.521	165 Mio.
Soziallastenansatz	2.700	2.521	7 Mio.
Kreisangehörige Gemeinden			
Einwohnerrückgang	43.000	1.001	43 Mio.
Unterschreitung der 7.500-EW-Grenze	4.000	1.001	4 Mio.
Ländlicher Raum	44.000	1.001	44 Mio.
Summe			307 Mio.

Quelle: Modellberechnung 2014

j) Hinzurechnung von Besonderen Finanzzuweisungen und Investitionszuweisungen

Der Mindestausstattung werden die für das Ausgleichsjahr veranschlagten Mittel für Besondere Finanzzuweisungen (vgl. BVI.1.a), Investitionszuweisungen (vgl. BVI.1.b) und Spezielle Finanzierungen hinzugerechnet, die nicht zu Beginn der Berechnung aus den Einzahlungen herausgerechnet wurden. Diese in den Einzahlungen verbliebenen Zuweisungen haben die Defizite vermindert. Insoweit wurde also eine Bedarfsdeckung durch diese Beträge unterstellt. Daher müssen diese Beträge zusätzlich dotiert werden. Eine Fortschreibung dieser Werte wird berücksichtigt, indem die entsprechenden Ansätze aus dem Landeshaushalt zugrunde gelegt werden. Zusätzlich werden die für das Ausgleichsjahr veranschlagten Mittel für Leistungen aus dem Landesausgleichsstock (BVI.1.d) hinzugerechnet, über den besondere Härten ausgeglichen werden sollen.

k) Hinzurechnung der Finanzzuweisung für den Landeswohlfahrtsverband Hessen

Für den LWV wird keine individuelle Bedarfsermittlung vorgenommen. Es wird daher der im Landeshaushalt veranschlagte Betrag für die Finanzzuweisung an den LWV herangezogen. Die Mindestausstattung wird um diesen Betrag erhöht. Zusätzlich muss die auf den LWV entfallende allgemeine Investitionspauschale sowie die Investitionspauschale Schulbau hinzugerechnet werden, die bei allen anderen Kommunen im Rahmen der Bedarfsermittlung zu Beginn herausgerechnet wurden. Da diese nicht mehr als pauschale Investitionszuweisungen gewährt werden, muss die Finanzzuweisung an den LWV künftig um die auf ihn entfallenen Anteile an den Pauschalen erhöht werden.

Langfristiges Ziel ist es, dass die Finanzzuweisung des Landes an den LWV zukünftig das Volumen der von ihm wahrgenommenen Landesaufgaben umfasst. Eine detaillierte Analyse der von dem LWV wahrgenommenen Landesaufgaben konnte jedoch in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht geleistet werden. Daher wird einstweilen das Volumen der gegenwärtigen Finanzzuweisung fortgeführt.

1) Zwischenergebnis: Finanzielle Mindestausstattung

In jeder Gruppe entspricht das Delta aus dem angemessenen Defizit und dem anzurechnenden Einnahmenvolumen (allgemeine Deckungsmittel) dem durch den KFA aufzufüllenden Finanzvolumen.

Hinzu kommen die Dotierungen für Sonderbedarfe, die veranschlagten Mittel für Besondere Finanzzuweisungen, Investitionszuweisungen, Spezielle Finanzierungen und Leistungen aus dem Landesausgleichsstock sowie die Finanzzuweisung an den LWV (vgl. Abbildung).

	insgesamt	Landkreise	davon:		LWV
			kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	
angemessenes Gesamtdefizit für pflichtige und freiwillige Aufgaben inkl. Sonderbedarfe nach Abzug der allgemeinen Deckungsmittel	2.187.446.680	830.384.222	573.985.457	783.077.001	
Besondere Finanzzuweisungen			664.616.100		
Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen			418.110.000		
Finanzzuweisung an LWV					118.784.779
Finanzielle Mindestausstattung insgesamt			3.388.957.558		

Durch dieses Finanzvolumen wird die finanzielle Mindestausstattung im Sinne des Staatsgerichtshofs sichergestellt.

5. Finanzkraftabhängiger Zuschlag

Der über die Mindestausstattung hinausgehende, von der Finanzkraft des Landes abhängige Anspruch der Kommunen auf angemessene Finanzausstattung wird durch eine Beteiligung der Kommunen an den Steuereinnahmen des Landes gewährleistet. Zu diesem Zweck wird ein neuer Steuerverbund mit einer Verbundquote von 1,12 % eingerichtet (vgl. BII.11). In dieser Höhe partizipieren die Kommunen am obligatorischen Steuerverbund gemäß Art. 106 Abs. 7 Satz 1 GG. Die Höhe der Verbundgrundlagen wird anhand der Steuerschätzung für das Ausgleichsjahr prognostiziert.

Der ermittelte Betrag aus dem Steuerverbund wird auf die Gruppen aufgeteilt. Als Aufteilungsmaßstab werden die Verhältnisse der ermittelten Gruppendifizite zugrunde gelegt. Dazu wird aus dem Gesamtbetrag des Garantiezuschlags und dem Gesamtdefizit für freiwillige Aufgaben die verbleibende Differenz ermittelt. Die prozentuale Verteilung dieser verbleibenden Differenz auf die drei Gruppen stellt den Verteilungsschlüssel für den Finanzkraftzuschlag dar. Diese prozentuale Verteilung wird festgeschrieben (siehe Tabelle).

	insgesamt	Landkreise	kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden
Gesamtdefizit der freiwilligen Aufgaben in Euro	1.376.371.597	105.036.530	486.434.293	784.900.774
Garantiezuschlag in Euro	1.057.229.807	66.093.554	434.458.639	556.677.614
nicht durch den Garantiezuschlag gedecktes Defizit der freiwilligen Aufgaben in Euro	319.141.790	38.942.975	51.975.654	228.223.160
Aufteilung auf die Gruppen in %	100,0	12,2	16,3	71,5

Quelle: Modellberechnung 2014

Aus dem finanzkraftabhängigen Zuschlag und dem zur Sicherstellung der finanziellen Mindestausstattung bereitzustellenden Betrag ergibt sich der Festansatz (siehe Abbildung).

	insgesamt	Landkreise	davon:		LWV
			kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	
angemessenes Gesamtdefizit für pflichtige und freiwillige Aufgaben inkl. Sonderbedarfe nach Abzug der allgemeinen Deckungsmittel	2.187.446.680	830.384.222	573.985.457	783.077.001	
Besondere Finanzausweisungen		664.616.100			
Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen		418.110.000			
Finanzausweisung an LWV					118.784.779
= Finanzielle Mindestausstattung insgesamt		3.388.957.558			
+ Finanzkraftzuschlag	160.231.680	19.551.470	26.095.331	114.584.879	
<i>Zwischensumme Festansatz</i>		849.935.692	600.080.788	897.661.880	
= Festansatz insgesamt		3.549.189.238			

6. Zwischenergebnis: angemessene Finanzausstattung

Die zur Sicherstellung der Mindestausstattung bereitzustellenden Mittel werden um den Finanzkraftzuschlag erhöht. Daraus ergibt sich das zur Sicherstellung der angemessenen Finanzausstattung über den KFA bereitzustellende Finanzvolumen.

II. Berechnung der Finanzausgleichsmasse

1. Festansatz

Die nach dem beschriebenen Verfahren errechneten Mittel, die zur Sicherstellung der angemessenen Finanzausstattung erforderlich sind, bilden den Festansatz. Er garantiert den Vorgaben des Staatsgerichtshofs folgend, dass die Kommunen über eine finanzielle Leistungsfähigkeit verfügen, die sie in die Lage versetzt, neben Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen.

2. Stabilitätsansatz

Über den Festansatz hinaus erhalten die Kommunen weitere Mittel in Form des Stabilitätsansatzes.

Im Ausgangsjahr 2016 wird der Eintaktwert für die Finanzausgleichsmasse festgelegt. Die tatsächliche Höhe des Stabilitätsansatzes wird ebenfalls im Haushalt des Ausgangsjahres festgelegt. In den Folgejahren bestimmt sich die Höhe des Stabilitätsansatzes danach, ob die fortgeschriebene Finanzausgleichsmasse (die Verstetigungsgröße) den Festansatz überschreitet und ob diese Differenz größer ist als der Stabilitätsansatz des Vorjahres (vgl. hierzu BIII). Zudem wird seine Höhe durch die Verrechnung mit Leistungen des Landes aus Vorjahren, in denen der Festansatz die Verstetigungsgröße übersteigt, und durch Abrechnungen beeinflusst.

Der Stabilitätsansatz wird in allen seinen Bestandteilen (Eintaktwert, Zuwachs, Abrechnung, vgl. BIII) gesetzlich normiert, sodass die Kommunen einen unmittelbaren Anspruch darauf erhalten.

Bei der Berechnung des Stabilitätsansatzes bleiben die Bestandteile der Finanzausgleichsmasse, die durch kommunale Umlagen (Krankenhausumlage, Zinsdienstumlage, Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft) gespeist werden, unbeachtet.

3. Umlagen

Bestandteil der Finanzausgleichsmasse sind wie bisher auch die Umlagen, die ihr zugeführt werden. Dies sind die Krankenhausumlage, die Zinsdienstumlage und die Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft.

4. Verrechnungen/Abrechnung des Steuerverbundes

Weiterhin wird die Höhe der Finanzausgleichsmasse durch Abrechnungen des Steuerverbundes determiniert. Diese wirken sich in erster Linie auf den Stabilitätsansatz, gegebenenfalls auch auf den Finanzkraftzuschlag aus (vgl. BIV).

III. Abmilderung von Übergangshärten

Außerhalb der Finanzausgleichsmasse werden zusätzliche Mittel zur Abmilderung von Übergangshärten bereitgestellt und im Haushalt festgelegt (vgl. F).

IV. Übersicht Berechnungsergebnisse

Aus den einzelnen Berechnungsschritten ergibt sich im Ergebnis folgende Übersicht:

	davon:				LWV
	insgesamt	Landkreise	kreisfreie Städte	kreisangehörige Gemeinden	
angemessenes Gesamtdefizit für pflichtige und freiwillige Aufgaben inkl. Sonderbedarfe nach Abzug der allgemeinen Deckungsmittel	2.187.446.680	830.384.222	573.985.457	783.077.001	
Besondere Finanzausweisungen	664.616.100				
Ausgaben zur Finanzierung von Investitionen	418.110.000				
Finanzausweisung an LWV					118.784.779
= Finanzielle Mindestausstattung insgesamt	3.388.957.558				
+ Finanzkraftzuschlag	160.231.680	19.551.470	26.095.331	114.584.879	
<i>Zwischensumme Festansatz</i>		849.935.692	600.080.788	897.661.880	
= Festansatz insgesamt	3.549.189.238				
+ Stabilitätsansatz	397.954.952	84.915.309	121.685.033	191.354.609	
<i>Zwischensumme Finanzausgleichsmasse</i>		934.851.001	721.765.822	1.089.016.489	
= Finanzausgleichsmasse insgesamt	3.947.144.190				

D. Horizontale Verteilung

Aus den dargelegten konzeptionellen Überlegungen und den daraus abgeleiteten Grundentscheidungen wurde das im Folgenden dargelegte Verfahren zur horizontalen Finanzverteilung entwickelt.

Die Finanzausgleichsmasse wird für Schlüsselzuweisungen und Zuweisungen an den LWV (Allgemeine Finanzausweisungen), Besondere Finanzausweisungen, Investitionszuweisungen, Spezielle Finanzierungen und Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock verwendet.

I. Parameter der Verteilung der Schlüsselzuweisungen

Aufgabe des Verteilungssystems für die Schlüsselzuweisungen ist es, die hierfür zur Verfügung stehende Masse (Schlüsselmasse) so zu verteilen, dass ein Ausgleich zwischen dem typisierten Bedarf und der eigenen Einnahmekraft der einzelnen Kommune erfolgt. Gleichzeitig sind jedoch (Über)Nivellierungen zu vermeiden. Um diese beiden Ziele miteinander in Einklang zu bringen, wird an dem bisherigen iterativen Ausgleichsverfahren festgehalten. Die Verteilung der Schlüsselmasse erfolgt somit auf der Grundlage eines bedarfsorientierten individuellen Ausgangswertes (Ausgleichsmesszahl) in Gegenüberstellung zu der individuellen typisierten Einnahmekraft (Steuerkraftmesszahl), die beide in Relation zu den entsprechenden Werten der übrigen Gruppenmitglieder stehen. Durch die Festlegung flexibler Grundbeträge ist sichergestellt, dass die Masse für die jeweilige Gruppe (evtl. abgesehen von geringfügigen Rundungsresten) vollständig verteilt werden kann. Die Festlegung eines Ausgleichstarifs verhindert Übernivellierungen. Andererseits kann aber nicht in jedem Einzelfall eine vollständige Erreichung des gruppentypischen Durchschnittsbedarfs gewährleistet werden. (Vgl. BVI.2).

1. Teilschlüsselmassen

Der Staatsgerichtshof spricht in seinem Urteil explizit drei Gruppen - kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden, Landkreise - an; die unterschiedlichen Bedarfslagen der kommunalen Gebietskörperschaften seien zu berücksichtigen (vgl. StGH, a.a.O., juris Rn. 127, 145). Dieser Anforderung wird auf vertikaler Ebene durch die Gruppenbildung bei der Bedarfsermittlung Rechnung getragen. Auf horizontaler Ebene soll sich diese Struktur wiederfinden, um eine bedarfsgerechte Mittelverteilung sicherzustellen. Von der Bildung weiterer Teilschlüsselmassen für die gebildeten Untergruppen (vgl. BII.4.a) wird jedoch abgesehen, da ansonsten insbesondere für die Untergruppen der kreisangehörigen Gemeinden die Praktikabilität des Systems nicht gewährleistet werden könnte. Veränderungen der Einwohnerzahl in dem Zeitraum zwischen dem letztverfügbaren Statistikjahr und dem Ausgleichsjahr könnten Verschiebungen der Mitglieder zwischen den Untergruppen bewirken. Da für den horizontalen Ausgleich hinsichtlich der Einwohnerzahl auf aktuellere Werte zurückgegriffen werden soll, wäre durch eine Bildung von Untergruppen-Teilschlüsselmassen, denen die aus statistischen Daten abgeleiteten Bedarfe der einzelnen Untergruppen zugrunde liegen, nicht mehr gewährleistet, dass die in einer Untergruppe zu verteilenden Mittel den bei der Bedarfsermittlung in dieser Untergruppe miteinander verglichenen Kommunen zufließen.

Zudem hätte eine Zersplitterung der Teilschlüsselmasse in weitere Untergruppen-Teilschlüsselmassen negative Folgen für die Ausgleichswirkungen, insbesondere wenn dies zu Untergruppen-Teilschlüsselmassen mit nur sehr wenigen Kommunen führt. Unterschiedlichen Bedarfen der Untergruppen in einer Teilschlüsselmasse wird durch ihre jeweilige relative Gewichtung bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen in dieser Teilschlüsselmasse Rechnung getragen. Die Höhe der einzelnen Teilschlüsselmassen ergibt sich für jede Gruppe durch die Summe der auf sie jeweils entfallenden Anteilen folgender Werte:

- fortgeschriebenes angemessenes Gesamtdefizit für freiwillige und pflichtige Aufgaben abzüglich der prognostizierten allgemeinen Deckungsmittel
- + für Sonderbedarfe benötigte Mittel
- + Finanzkraftbeteiligung
- + Stabilitätsansatz

Im Rahmen der Verteilung der Schlüsselzuweisungen werden die jeweiligen Teilschlüsselmassen durch das darin erzielte Aufkommen aus der Solidaritätsumlage auf abundante Steuer- bzw. Umlagekraft erhöht (vgl. DIV.1).

2. Einwohnergewichtung

Wurde bei der Bedarfsermittlung eine kommunale Gruppe, für die eine gesonderte Teilschlüsselmasse zur Verfügung steht, in weitere Untergruppen untergliedert, werden bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen innerhalb dieser Teilschlüsselmasse die Kommunen entsprechend ihrer Zugehörigkeit zu verschiedenen Untergruppen unterschiedlich gewichtet. Damit ist gewährleistet, dass die Mittelverteilung in dem Verhältnis erfolgt, in dem die durchschnittlichen Bedarfe der Untergruppen zueinander stehen, und somit strukturell der vertikalen Bedarfsermittlung folgt. Abgestellt wird hier auf die fortgeschriebenen angemessenen Defizite für Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben vor Anrechnung der allgemeinen Deckungsmittel auf Basis der Modellberechnung für 2014. Das Ergebnis dieser Gewichtung ist der Hauptansatz. Darüber hinaus erhalten Kommunen, denen Sonderbedarfe zuerkannt wurden, welche über Schlüsselzuweisungen abgegolten werden sollen, weitere Einwohnerveredelungen als Ergänzungsansätze.

Der horizontalen Verteilung werden wie bisher grundsätzlich die Einwohner zum 31. Dezember des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Kalenderjahres zugrunde gelegt. Maßgeblich ist hierbei die Veröffentlichung der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes durch das Hessische Statistische Landesamt.

a) Hauptansatz

Die sich aus den Bedarfsrelationen auf Basis der Modellberechnung für 2014 ergebenden Einwohnergewichtungen werden zunächst festgeschrieben. Kontrollberechnungen haben ergeben, dass die Bedarfsrelationen eine Konstanz aufweisen, die es sachgerecht erscheinen lässt, nicht jedes Jahr neue Einwohnergewichtungen vorzunehmen. Dies schafft Planungssicherheit für die Kommunen, die sich darauf einstellen können, in einem vorhersehbaren Verhältnis an den Mitteln des Finanzausgleichs teilzuhaben.

aa) Hauptansatz der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte

Ausgangsgröße zur Herleitung der relativen Gewichtung ist der Durchschnittsbedarf je Einwohner der Untergruppen vor Anrechnung der allgemeinen Deckungsmittel. Die sich ergebenden Werte ins Verhältnis gesetzt, ermöglichen eine relative Gewichtung. Der niedrigste Wert wird dabei auf 100 % normiert

Auch Maßnahmen der Neuordnung, die selbst Auswirkungen auf die Bedarfe der Gruppen bzw. Untergruppen haben, wurden, soweit quantifizierbar, bei der Ermittlung der Bedarfsrelationen erfasst. Dies gilt insbesondere für die Veränderungen im Bereich der Umlagebeziehungen (Änderungen bei der Kreis- und Schulumlage, Änderungen bei der Verbandsumlage des LWV und der Krankenhausumlage, Wegfall der Kompensationsumlage).

Aus den ermittelten durchschnittlichen Bedarfen ergeben sich folgende Einwohnergewichtungen innerhalb der kreisangehörigen Gemeinden:

	Durchschn. Bedarf/Einwohner	Gewichtung
Grundzentren bis 7.500 Einwohner	1.001,26 Euro	100 %
Grundzentren über 7.500 Einwohner	1.099,76 Euro	110 %
Mittelzentren bis 50.000 Einwohner	1.303,71 Euro	130 %
kreisangehörige Gemeinden über 50.000 Einwohner	1.585,81 Euro	158 %

Die Einwohner der kreisfreien Städte werden unterschiedslos mit 100 % gewichtet. Für die Stadt Frankfurt am Main wird ein Metropolenzuschlag (vgl. BII.5.caa) in Höhe von 10 % gewährt. Daher werden die Einwohner dieser Stadt zu 110 % angesetzt. Dies bedeutet eine geringfügige Erhöhung der bisher mit 109 % angesetzten Einwohnergewichtung der Stadt Frankfurt am Main innerhalb der Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte (§ 15 Abs. 3 Nr. 3 FAG).

Die neue Gewichtung führt insbesondere für kleine Gemeinden (5.000 bis 7.499 Einwohner) und größere Grundzentren (15.000 bis 50.000) Einwohner zu Verwerfungen. Deshalb wird sie nicht unmittelbar zur Anwendung kommen, sondern übergangsweise mit flankierenden Ausgleichsmechanismen versehen werden (vgl. FI).

ba) Hauptansatz der Landkreise

Die gleiche Vorgehensweise wie bei den kreisangehörigen Gemeinden findet auch in der Teilschlüsselmasse der Landkreise Anwendung. Die vertikale Bedarfsermittlung differenziert zwischen Landkreisen mit und ohne Sonderstatusstädten. Landkreise mit einer Sonderstatusstadt haben im Durchschnitt weniger Bedarf, da diese einen Teil der Kreisaufgaben wahrnimmt. Der ermittelte Minderbedarf wird auf die Kreiseinwohner, die in einer Sonderstatusstadt leben, bezogen. Diese Einwohner sind bei der Verteilung der Landkreisschlüsselzuweisungen niedriger - nämlich nur mit 71 % - zu gewichten. So kann das bezogen auf die Einwohnerzahl unterschiedliche Gewicht berücksichtigt werden, das die Sonderstatusstädte in ihrem Landkreis haben.

Die Gewichtung folgt aus der Verhältnisbildung der Durchschnittsbedarfe beider Landkreis-Untergruppen. Da der Anteil der Sonderstatusstädte an der jeweiligen Bevölkerung ihres Landkreises deutlich streut, wäre eine einheitliche Handhabung zu ungenau. Aus diesem Grund wird die relative Bedeutung der Sonderstatusstadt für ihren Landkreis in die Betrachtung mit einbezogen. Hierzu wird der gesamte Minderbedarf der Landkreise mit Sonderstatusstädten durch die Summe der Einwohner aller dieser Städte geteilt und anteilig den Landkreisen je nach Größe ihrer Sonderstatusstadt zugeordnet. Am Ende dieser Berechnung steht der Bedarfsmalus für Einwohner in Sonderstatusstädten. Maßgeblich für diese Berechnung sind die Einwohnerzahlen, die der vertikalen Bedarfsermittlung für das Modelljahr 2014 zugrunde liegen.

Durchschnittsbedarf je EW – Landkreise ohne Sonderstatusstädte	555,71 Euro
Durchschnittsbedarf je EW – Landkreise mit Sonderstatusstädten	515,22 Euro
Minderbedarf je EW	40,49 Euro
Gesamter Minderbedarf (Minderbedarf je EW multipliziert mit 1.846.636 EW in Landkreisen mit Sonderstatusstädten=)	74.770.292 Euro
Minderbedarf bezogen auf die 464.084 Einwohner der Sonderstatusstädte	161,11 Euro
In Relation zum Durchschnittsbedarf je EW der Landkreise ohne Sonderstatusstädte (Bedarfsmalus)	29 %
Im Umkehrschluss folgt die angemessene Gewichtung Einwohner der Sonderstatusstädte	71 %

Insgesamt wird damit bei der Schlüsselzuweisungsverteilung an die Landkreise der Sonderstatus erstmals zutreffend abgebildet. Wie schon im bisherigen KFA wird berücksichtigt, dass die Landkreise von ihren Sonderstatusstädten weniger Kreisumlage erhalten, indem die Ermäßigung der Sonderstatusstädte bei den Kreisumlagegrundlagen die Umlagekraft ihres Landkreises mindert (vgl. DI.4.b). Bisher wurde im Gegenzug aber nicht erfasst, dass der Landkreis für die Einwohner der Sonderstatusstadt auch weniger Aufgaben wahrnimmt, mithin geringeren Belastungen ausgesetzt ist. Daher kam es in der Vergangenheit zu einer ungerechtfertigten Besserstellung der Land-

kreise mit Sonderstatusstädten. Der richtigerweise niedrigeren Umlagekraft wurde ein zu hoher Bedarf gegenübergestellt. Bei der Neuordnung des KFA wird dies korrigiert und auch auf der Bedarfsseite der Sonderstatus erfasst. Durch die Korrektur des Hauptansatzes steht künftig die niedrigere Umlagekraft des Landkreises seinem ebenfalls niedrigeren Bedarf gegenüber.

Auch hier erscheint es angezeigt, die neue Gewichtung nicht sofort, umzusetzen. Daher wird durch entsprechende Übergangsregelung ein gleitender Wechsel in das neue System ermöglicht (vgl. FII).

b) Ergänzungsansätze

Um sicherzustellen, dass Kommunen, deren Bedarf nicht hinreichend in dem durchschnittlichen Bedarf ihrer (Unter-)Gruppe abgebildet ist, bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen entsprechend ihrem Sonderbedarf berücksichtigt werden, erhalten sie einen Ergänzungsansatz, der bewirkt, dass ihre Einwohner im Verhältnis zu den übrigen Einwohnern ihrer (Unter-)Gruppe höher gewichtet werden.

Von einer ebenfalls möglichen Implementierung entsprechender Besonderer Finanzaufweisungen wurde abgesehen. Neben der oben beschriebenen Schwierigkeit, die hierfür notwendigen Mittel zu beziffern (vgl. BII.5.c), erscheint die Abgeltung der Sonderbedarfe durch Schlüsselzuweisungen als Mittel zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung sachgerecht, da Schlüsselzuweisungen als allgemeine Deckungsmittel zur freien Verfügung stehen. Darüber hinaus werden die Mittel auf diese Weise finanzkraftabhängig gewährt und fließen somit ausschließlich den grundsätzlich berechtigten Kommunen zu, die sie im jeweiligen Ausgleichsjahr tatsächlich benötigen. Die Sonderbedarfe werden damit im Ergebnis den Durchschnittsbedarfen gleichgestellt. Eine Verteilung in Form von finanzkraftunabhängigen Zweckzuweisungen würde sie dagegen gegenüber den sonstigen Bedarfen privilegieren.

aa) Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang (Demografiefaktor)

Der im Jahr 2014 neu eingeführte Demografiefaktor wird umgestaltet. Er kommt nur noch zur Anwendung, wenn die Einwohnerzahl einer kreisangehörigen Gemeinde oder eines Landkreises in den letzten zehn Jahren um mindestens 5 % gesunken ist. Die Erfahrung des Jahres 2014 hat gezeigt, dass ohne die Implementierung eines Schwellenwertes temporäre Einflussfaktoren, die nicht auf einen Strukturwandel zurückzuführen sind, wie beispielsweise die Einwohnerkorrektur durch den Zensus 2011, zu nicht sachgerechten Ergebnissen führen. Da eine Vielzahl von Kommunen in nur geringem Umfang von dem Ergänzungsansatz profitiert hat, konnte der mit ihm bezweckte Ausgleich für strukturelle Belastungen nicht erzielt werden. Mit der Einführung eines Schwellenwertes wird eine zielgerichtetere Förderung möglich. Um diese zu erreichen, wird der Schwellenwert durch die Erhöhung des Ansatzes flankiert. Der den Schwellenwert übersteigende Wert wird voll angesetzt, statt bisher nur zur Hälfte.

Einen Ergänzungsansatz für Bevölkerungszuwachs soll es künftig nicht mehr geben. (Vgl. BII.5.cba.)

ba) Ergänzungsansatz für kreisangehörige Gemeinden im Ländlichen Raum

Gemeinden und Landkreise im Ländlichen Raum erhalten einen Ergänzungsansatz in Höhe von 3 % ihrer Einwohnerzahl. Damit wird der ihnen zuerkannte Sonderbedarf im Verhältnis zu den übrigen Mitgliedern ihrer Gruppen abgebildet. Die Bemessung des Sonderbedarfs ist auch in Anbetracht des geringen Volumens, den dieser im Verhältnis zum Festansatz ausmacht (ca. 2 %), sachgerecht. (Vgl. BII.5.cca.)

ca) Ergänzungsansatz für kreisangehörige Gemeinden, deren Einwohnerzahl unter 7.500 gesunken ist

Gemeinden, deren Einwohnerzahl nicht mehr als 10 % unter 7.500 gesunken ist, erhalten künftig einen Ergänzungsansatz in Höhe von 5 % ihrer Einwohnerzahl. Im bisherigen System wird bei ihnen dauerhaft der frühere für den Hauptansatz maßgebliche Hundertsatz angewendet.

Fällt eine Gemeinde im neuen Recht unter die Schwelle von 7.500 Einwohnern, würde sie grundsätzlich wie alle anderen Gemeinden mit weniger als 7.500 Einwohnern eine Einwohnergewichtung (Hauptansatz) von 100 % erfahren. Wie oben dargelegt, erscheint es aber nicht sachgerecht, die Möglichkeit, dass ihnen zusätzliche Aufgaben verblieben sind, außer Betracht zu lassen (vgl. BII.5.cda). Eine vollständige Gleichbehandlung mit den größeren Grundzentren, deren Gewichtung 110 % gegenüber 100 % bei den kleinen Gemeinden beträgt, erscheint allerdings ebenfalls nicht sachgerecht. Daher wird mit dem Ergänzungsansatz von 5 % ein Mittelweg gewählt. Für die erste Evaluation des KFA ist angedacht, Aufgabenveränderungen bei sinkenden Einwohnerzahlen genau zu betrachten und den Aufgabenkatalog entsprechend zu pflegen.

Mittelzentren und Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums wird der Ergänzungsansatz nicht gewährt, das sie bereits ohnehin eine höhere Einwohnergewichtung erfahren.

da) Soziallastenansatz

Landkreise und kreisfreie Städte erhalten einen Soziallastenansatz, der sich nach der Zahl der nach Mietstufen gemäß Wohngeldverordnung gewichteten Bedarfsgemeinschaften richtet. Hierdurch sollen die am stärksten von sozialen Lasten betroffenen Kommunen unterstützt werden. Der Anteil der Bedarfsgemeinschaften an der Bevölkerung ist als Globalindikator geeignet, bedarfsverursachende Tatbestände im kommunalen Sozialleistungsspektrum insgesamt abzubilden, denn er erfasst auch Belastungen durch andere soziale Leistungen und Problemlagen. Insofern kann man den Indikator "Bedarfsgemeinschaften" als Proxy-Variable für sämtliche bedarfsverursachende Tatbestände im Sozialbereich verstehen (vgl. Goerl/Rauch/Thöne/Scheid, Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen, Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln, 18. März 2013, S. 80).

Die Begünstigten des Soziallastenansatzes werden im Wege einer Durchschnittsbetrachtung ermittelt: Den Soziallastenansatz erhalten diejenigen Landkreise und kreisfreien Städte, in denen die Anzahl der Bedarfsgemeinschaften je Einwohner den Durchschnitt ihrer Gruppe um mehr als 5 % überschreitet. Damit ist sichergestellt, dass nur die Landkreise und kreisfreien Städte begünstigt werden, die eine außergewöhnliche Belastung trifft, welche über die pauschale Bedarfsermittlung nicht hinreichend abgebildet werden kann. Abgestellt wird bei der Vergleichsbetrachtung nicht auf die absolute Zahl der Bedarfsgemeinschaften, sondern es wird eine Gewichtung nach den Mietstufen gemäß der Anlage zu § 1 Abs. 3 der Wohngeldverordnung vorgenommen. Die Analyse der Defizite hat Hinweise darauf gegeben, dass dieser Faktor im Produktbereich 5 ("Soziale Leistungen") mit hohen Defiziten korreliert (vgl. BII.5.b). Daher ist es sachgerecht, den Ergänzungsansatz auf der Basis dieses Faktors zu bilden.

Bei einer Überschreitung des Durchschnitts um mehr als 5 % erhalten die kreisfreien Städte einen Ergänzungsansatz von 70 % und die Landkreise einen Ergänzungsansatz von 130 % ihrer mehr als 5 % über dem Durchschnitt liegenden nach Mietstufen gewichteten Bedarfsgemeinschaften. Diese Gewichtungen führen zu einem Aufteilungsverhältnis des Sonderbedarfs für Soziallasten auf die beiden Gruppen - nach der Modellberechnung 2014 8,25 Mio. Euro bei den Landkreisen und 6,75 Mio. Euro bei den kreisfreien Städten -, das dem (gerundeten) Anteil der jeweiligen Gruppe an den hessenweiten mietstufengewichteten Bedarfsgemeinschaften entspricht.

ea) Künftig wegfallende Ergänzungsansätze

Einen Ergänzungsansatz für Bevölkerungszuwachs soll es künftig aus den bereits dargelegten Gründen nicht mehr geben. (Vgl. BII.5.cba.)

Darüber hinaus fällt der bisherige Ergänzungsansatz für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte mit Stationierungsstreitkräften (§ 11 Abs. 2, §§ 15 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. 11 Abs. 2 FAG) weg. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, dass die damit einhergehenden Belastungen von immer geringerer Relevanz sind. Zum einen hat die Zahl der im KFA berücksichtigungsfähigen Streitkräfte kontinuierlich abgenommen. Waren es in ganz Hessen im Jahr 2005 noch knapp 25.000, beläuft sich die Zahl in 2015 (Planzahlen) auf etwas über 4.000. In diesem Zehnjahreszeitraum hat sich auch die Anzahl der betroffenen Gemeinden von 46 auf 15 um knapp zwei Drittel reduziert. Schließlich haben die amerikanischen Streitkräfte - Streitkräfte aus anderen Nationen sind in Hessen nicht stationiert - insbesondere am Sitz ihres Hauptquartiers in Wiesbaden in erheblichem Umfang selbst in zivile Infrastruktur investiert, wodurch sich die zur Begründung des bisherigen Ergänzungsansatzes angeführte Belastung der Stadt durch die Nutzung von Infrastruktur in hohem Maße relativiert. So verfügen sie beispielsweise über eigene Kindergärten, Schulen und Freizeiteinrichtungen, weshalb städtische Infrastruktur hierfür nicht in Anspruch genommen werden muss. Allein der Neubau eines Schulkomplexes auf dem Hainerberg, dessen Netto-Baukosten sich auf über 176 Mio. Euro belaufen (gemäß Planung und Realisierung zum Stand 22. Mai 2014), zeigt, in welchem beachtlichen Umfang die kommunale Infrastruktur hier entlastet wird.

3. Ermittlung der Ausgleichsmesszahl

Die Ausgleichsmesszahl ist die Basis für den individuellen Anspruch auf die Zuteilung von Schlüsselzuweisungen. Da die Bedarfsermittlung einwohnerbezogen erfolgt, wird auch die Ausgleichsmesszahl aus den gewichteten Einwohnern abgeleitet. Zunächst ist hierzu die Summe aus dem Hauptansatz und den individuell zur Anwendung kommenden Ergänzungsansätzen zu bilden. Diese Summe heißt Gesamtansatz. Multipliziert mit dem sogenannten Grundbetrag ergibt sich die Ausgleichsmesszahl. Bei dem Grundbetrag handelt es sich um einen für jede Teilschlüsselmasse jährlich neu zu bestimmenden einheitlichen Faktor, der dazu dient, den Zusammen-

hang zwischen dem Gesamtansatz und dem Volumen der für Schlüsselzuweisungen in der jeweiligen Teilschlüsselmasse verfügbaren Finanzmittel herzustellen.

Aus der Differenz zwischen der Ausgleichsmesszahl und der Steuerkraftmesszahl ergibt sich unter Zugrundelegung des Ausgleichstarifs die Höhe der individuellen Schlüsselzuweisung. Der Grundbetrag ist dabei in Euro auf zwei Dezimalstellen gerundet so festzulegen, dass die zur Verfügung stehenden Mittel als Schlüsselzuweisungen möglichst aufgebraucht werden.

4. Ermittlung der Steuerkraftmesszahl bzw. Umlagekraftmesszahl

Bei der horizontalen Verteilung ist - wie bisher - die Erfassung der Einnahmekraft Voraussetzung für einen wirksamen Finanzausgleich. Diese Erfassung folgt, um die Systemgerechtigkeit zu wahren, den Strukturen der vertikalen Bedarfsermittlung.

a) Steuerkraftmesszahl der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte

Wie im bisherigen Recht werden die Gemeindeanteile an Umsatz- und Einkommensteuer mit ihren tatsächlichen Aufkommen erfasst. Gleiches gilt für die vereinnahmten Ausgleichsleistungen an die Gemeinden für Belastungen durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs (§ 46a FAG), die faktisch Steuereinnahmen darstellen.

Im Bereich der Realsteuern (Grundsteuer, Gewerbesteuer) erscheint es sachgerecht, um taktisches Verhalten bei der Festlegung der Hebesätze zu vermeiden, die Einnahmen mit Nivellierungshebesätzen zu normieren. Hierbei werden dieselben Nivellierungshebesätze angesetzt wie im Bereich der Bedarfsermittlung (vgl. BII.7.a).

Eine Berücksichtigung örtlicher Aufwand- und Verbrauchsteuern bei der horizontalen Verteilung findet nicht statt. Ihre Erfassung würde Kommunen, die solche Steuern erheben, gegenüber denen benachteiligen, die dies nicht tun. Auch die Erfassung von Einnahmepotenzialen erscheint nicht sachgerecht, denn anders als bei den Realsteuern lässt sich das Einnahmepotenzial nicht verlässlich abschätzen. Zudem ist das Aufkommen dieser Steuern mit ca. 75 Mio. Euro jährlich überschaubar und beträgt damit gerade einmal rund 1 % der kommunalen Einnahmen aus den Gemeinschaft- und Realsteuern.

Die Steuerkraftmesszahl wird wie bisher auf der Grundlage der Steuereinnahmen des ersten Halbjahres des dem Ausgleichsjahr vorangehenden Jahres und des zweiten Halbjahres des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangehenden Jahres errechnet. Damit ist sichergestellt, dass die aktuellsten verfügbaren Steuerdaten den Maßstab für die Zuteilung der Schlüsselzuweisungen bilden. Ein Rückgriff auf prognostizierte Steuerdaten des Ausgangsjahres, basierend auf der Fortschreibung von Vergangenheitswerten, erscheint nicht zuletzt aufgrund der hohen Schwankungsanfälligkeit beim individuellen Aufkommen nicht vertretbar.

b) Umlagekraftmesszahl der Landkreise

Die einzig nennenswerte Einnahmequelle der Landkreise ist die Kreis- und Schulumlage von den kreisangehörigen Gemeinden. An dem bisherigen Grundprinzip, zur Bestimmung der Umlagekraft eines Landkreises nicht das tatsächliche Aufkommen, sondern die Kreisumlagegrundlagen (unter Berücksichtigung der Ermäßigungen, die die Sonderstatusstädte hier erhalten, vgl. DIV.2) und einen einheitlichen Anrechnungssatz zugrunde zu legen, wird festgehalten. Auf diese Weise wird ebenso wie mit den Nivellierungshebesätzen bei den Realsteuern der kreisangehörigen Gemeinden eine Unabhängigkeit der Bemessungsgrundlage von den individuellen Hebesatzentscheidungen der einzelnen Landkreise erzielt. Bisher wurden die Umlagegrundlagen zu 46 % als Umlagekraft der Landkreise angesetzt. Da sich dieser Wert in den statistischen Daten niedergeschlagen hat, die der Bedarfsermittlung zugrunde liegen, wird er beibehalten. Zudem sollen die Landkreise trotz gesteigener Umlagegrundlagen (insbesondere aufgrund der höheren Nivellierungshebesätze) ihr Aufkommen aus der Kreisumlage konstant halten (vgl. FIV). Auch aus diesem Blickwinkel ist es sachgerecht, auch den Anrechnungssatz unverändert zu lassen.

Von einer Erfassung der eigenen Landkreissteuern (Jagdsteuer, Fischereisteuer) für Zwecke der horizontalen Verteilung wird aus denselben Gründen abgesehen wie auf Gemeindeebene.

5. Ausgleichstarif

Die Differenz zwischen Steuerkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl wird zu 65 % aufgefüllt. Durch die Ausgleichsquote muss zum einen sichergestellt sein, dass die Höhe der den einzelnen Kommunen zufließenden Mittel geeignet ist, ihre individuelle angemessene Finanzausstattung sicherzustellen. Zum anderen darf aber keine zu weitgehende Nivellierung der Finanzkraft erfolgen. Darüber hinaus soll das neue Ausgleichssystem Anreize zur Steigerung der eigenen Einnahmekraft setzen. In Abwägung dieser Ziele wurde die genannte Quote gewählt. Flankierend wird durch eine Vorabzuweisung (Schlüsselzuweisung A, vgl. DII) sichergestellt, dass beson-

ders steuerschwache kreisangehörige Gemeinden den Durchschnittsbedarf ihrer (Unter-)Gruppe annähernd erreichen oder jedenfalls nicht unvertretbar unterschreiten.

Der Ausgleichstarif wird ergänzt durch die neue Solidaritätsumlage auf abundante Steuer- bzw. Umlagekraft (vgl. DIV.1), die erstmals auch abundante Steuer-/Umlagekraft unmittelbar in das Ausgleichssystem einbezieht. Bisher erfolgte lediglich eine mittelbare Berücksichtigung über die Kreis-, Schul-, LWV- und Krankenhausumlagen.

II. Schlüsselzuweisung A

Für besonders steuerschwache kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte wird eine neue Vorabzuweisung eingeführt. Unterschreitet ihre Steuerkraft 65 % des Landesdurchschnitts ihrer Gruppe (Bezugsgröße ist der Quotient aus Steuerkraftmesszahl und Gesamtansatz), bekommen sie vorab die Differenz zu 65 % ausgeglichen. Dieses Instrument dient als Korrektiv für den typisierenden horizontalen Verteilungsmechanismus und stellt sicher, dass einzelnen steuerschwachen kreisangehörigen Gemeinden nicht von vornherein die Möglichkeit genommen wird, eine Finanzausstattung zu erzielen, die im Bereich des Durchschnittsbedarfs ihrer Untergruppe liegt. Die Vorabzuweisung wirkt zielgenauer als die bisherige Finanzkraftgarantie. Diese soll nicht aufrechterhalten werden, da sie sich in den vergangenen Jahren zum Massenphänomen entwickelt hat und daher ihr intendierter Ausnahmecharakter nicht mehr gewahrt war. So unterfielen im KFA 2014 von 421 kreisangehörigen Gemeinden 209, von fünf kreisfreien Städten drei und von 21 Landkreisen 13 der Finanzkraftgarantie. Das dabei bewegt Finanzvolumen betrug rund 186 Mio. Euro. Besonders bedenklich ist, dass die Finanzkraftgarantie für eine Gemeinde jeglichen Anreiz negieren kann, sich um eigene Steuerquellen zu bemühen. Zwar begrenzt auch die Vorabzuweisung diese Anreize, doch weder negiert sie sie völlig noch hat sie eine mit der Finanzkraftgarantie vergleichbare Breitenwirkung. So erhalten in der Modellrechnung zum KFA 2014 gerade einmal 61 kreisangehörige Gemeinden und eine kreisfreie Stadt den neuen Vorabausgleich in einem Gesamtvolumen von rund 41 Mio. Euro. Außerdem ist sie so ausgestaltet, dass es für viele der Steuerschwachen möglich erscheint, aus eigener Kraft den Bereich des Vorabausgleiches zu verlassen. Eine isolierte Abschaffung der Finanzkraftgarantie hätte einseitig die einnahmeschwächsten Gemeinden getroffen. Die implementierten Gegenmaßnahmen (Anhebung der Ausgleichsquote (bei der Schlüsselzuweisung B), Vorabzuweisung als Auffangnetz) federn dies jedoch ab.

Die Vorabzuweisung wird als Schlüsselzuweisung A bezeichnet. Anders als bei der Finanzkraftgarantie erscheint es nicht notwendig, ihren Anwendungsbereich auch auf die Landkreise zu erstrecken. Deren Schlüsselzuweisungsverteilung nimmt Bezug auf die Kreisumlagegrundlagen. Diese sind aber bereits durch den Finanzausgleich auf Ebene der kreisangehörigen Gemeinden angenähert. Streuungen, die die Anwendung der Schlüsselzuweisung A wahrscheinlich werden lassen, zeigten sich bei der Modellrechnung auf Landkreisebene nicht. Hier ist es vielmehr so, dass die Anhebung der Ausgleichsquote genügt, um den Wegfall der Finanzkraftgarantie adäquat zu kompensieren.

III. Schlüsselzuweisung B

Die nach Auskehrung der Schlüsselzuweisungen A verbleibenden Teilschlüsselmassen werden als Schlüsselzuweisungen B verteilt, die die Differenz zwischen Steuerkraft- bzw. Umlagekraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl in Höhe des Ausgleichstarifs auffüllen.

IV. Umlagen

Neben einzelnen schon bisher im Finanzausgleichsgesetz verankerten Umlagen (Kreisumlage, Krankenhausumlage, Verbandsumlage des LWV, Zinsdienstumlage für das Sonderinvestitionsprogramm, Umlage des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain) wird künftig auch eine Solidaritätsumlage auf abundante Steuer- bzw. Umlagekraft erhoben.

Diejenigen Umlagen, die einen von den Kommunen aufzubringenden Bestandteil der Finanzausgleichsmasse darstellen, sind bei der Bedarfsberechnung berücksichtigt, indem sowohl die Umlagezahlungen als auch die mit der Umlage finanzierten Zuweisungen bedarfserhöhend erfasst werden, sodass die Minderung des aus dem Landeshaushalt bereitzustellenden Volumens der Finanzausgleichsmasse um das Umlageaufkommen dieser Umlagen sachgerecht ist. Dies gilt für die Krankenhaus- und für die Zinsdienstumlage (vgl. DIV.3 und DIV.5). Die Solidaritätsumlage auf abundante Steuer- bzw. Umlagekraft ist zwar auch Bestandteil der Finanzausgleichsmasse, nicht jedoch des Festansatzes, da sie in einem einheitlichen Rechenschritt zusammen mit den Schlüsselzuweisungen ermittelt und verteilt wird (vgl. DIV.1).

1. Solidaritätsumlage auf abundante Steuer- bzw. Umlagekraft

Der Staatsgerichtshof hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der übergemeindliche Finanzausgleich durch den Gedanken der interkommunalen Solidarität geprägt sei (StGH, a.a.O., juris Rn. 191). Diese interkommunale Solidarität soll durch eine Umlage der kreisangehörigen Ge-

meinden und kreisfreien Städte auf abundante Steuerkraft sowie der Landkreise auf abundante Umlagekraft gestärkt werden. Das Umlageaufkommen fließt der jeweiligen Teilschlüsselmasse (vgl. hierzu DI.1) dieser drei Gruppen zu.

Im Rahmen der Bedarfsermittlung wurde abundante Steuerkraft nur insoweit gegen den jeweiligen Gruppenbedarf gerechnet, wie sie bereits durch die bestehenden und fortzuführenden kommunalen Umlagen (Kreis-, Schul-, LWV- und Krankenhausumlage) zumindest mittelbar in das Ausgleichssystem einfließen und Bedarfe decken kann (vgl. BII.7.b). Zugrunde liegen Ermittlungen des Ausmaßes der Abundanz in den vergangenen Jahren. Daher ist selbst ohne Berücksichtigung von Umverteilungswirkungen der Solidaritätsumlage strukturell sichergestellt, dass Steuereinnahmen nicht auf die Bedarfe einer Gruppe angerechnet werden, die tatsächlich gar nicht zur Bedarfsdeckung zur Verfügung stehen. Das Erheben der Solidaritätsumlage und die Verteilung dieser Mittel innerhalb der gleichen Teilschlüsselmasse als Schlüsselzuweisungen hätten es sogar gestattet, den Betrag der nicht auf den Bedarf anzurechnenden Steuereinnahmen weiter abzusenken. Damit ist ein Verteilen innerhalb der gleichen Teilschlüsselmasse zwar nicht zwingend, aber gleichwohl sinnvoll, denn es wird genau in der Gruppe, in der abundante Steuereinnahmen vorliegen, ein Sicherheitspolster geschaffen, das umso mehr gewährleistet, dass keine Steuereinnahmen auf die Bedarfe angerechnet werden, die tatsächlich horizontal dazu gar nicht zur Verfügung stehen.

Die Umlage ist so ausgestaltet, dass der Betrag, um den die Steuer- bzw. Umlagekraftmesszahl die Gleichgewichtsmesszahl überschreitet, zu 15 % abgeschöpft wird. Soweit die Steuer- bzw. Umlagekraftmesszahl die Gleichgewichtsmesszahl um mehr als 10 % überschreitet, steigt der Abschöpfungssatz auf 25 %. Das abgeschöpfte Volumen wird innerhalb der gleichen Teilschlüsselmasse als Schlüsselzuweisungen B verteilt. Bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen B und der Ermittlung der Solidaritätsumlage handelt es sich um einen einheitlichen Rechenprozess. Kommunen, deren Steuer- bzw. Umlagekraft unterhalb der Abundanzschwelle (Gleichgewichtsmesszahl) liegt, erhalten Schlüsselzuweisungen B, die, die darüber liegen, zahlen Solidaritätsumlage. Damit ist gewährleistet, dass zum einen zusätzliche Mittel in die Schlüsselmasse fließen, der umlageverpflichteten Kommune zum anderen aber noch hinreichend eigene Steuereinnahmen verbleiben. Eine Nivellierung oder Übernivellierung kann durch die Umlage nicht verursacht werden. Für die Frage, ob ein Ausgleichssystem (über-)nivelliert, ist die Steuer- bzw. Umlagekraft-Rangfolge vor dem Ausgleich der Finanzkraft-Rangfolge nach dem Ausgleich gegenüberzustellen. Für Zwecke des KFA ist hierzu hinsichtlich der Betrachtung vor dem Ausgleich auf die Steuer- bzw. Umlagekraftmesszahl (normierte Steuer- bzw. Umlagekraft) abzustellen. Die nach dem Ausgleich relevante Größe der Finanzkraft ist die Summe aus Steuer- bzw. Umlagekraftmesszahl zuzüglich der Schlüsselzuweisungen und abzüglich einer zu leistenden Solidaritätsumlage. Wichtig ist jedoch, dass beide maßgeblichen Größen jeweils auf die gewichteten Einwohner (Gesamtansatz) zu beziehen sind. Dies vorausgeschickt kann weder die Schlüsselzuweisung B noch die sich gleichzeitig ergebende Solidaritätsumlage zu (Über-)Nivellierungen führen. Die nur anteiligen Auffüllungen durch die Schlüsselzuweisungen können ebenso wie die nur anteiligen Abschöpfungen durch die Solidaritätsumlagen die relativen Steuer- bzw. Umlagekraftunterschiede in einer Gruppe nur abschwächen, aber niemals völlig ebnen oder gar die Rangfolgen verändern. Bei der Solidaritätsumlage ist dabei ferner zu beachten, dass auch die Stufung des Tarifs nichts an dieser Eigenschaft verändert. Dies liegt daran, dass der Punkt, ab dem der höhere Abschöpfungssatz von 25 % greift, nämlich dann, wenn die Steuer- bzw. Umlagekraftmesszahl die Gleichgewichtsmesszahl um mehr als 10 % überschreitet, unmittelbar mit den gewichteten Einwohnern zusammenhängt (die Gleichgewichtsmesszahl ist das Produkt aus Gesamtansatz und Grundbetrag). Diese Wirkung wurde durch Kontrollberechnungen bestätigt.

Es wurde geprüft, ob die Einrichtung eines Freibetrages sinnvoll sein könnte. Dieses Instrument erscheint jedoch nicht zielführend, da seine Folgen nicht im Einklang mit den durch das neue Ausgleichssystem intendierten Anreizwirkungen und Zuwächsen an Verteilungsgerechtigkeit stünden. Der neue KFA-Tarif stellt sicher, dass auch Abundante unmittelbar in das Ausgleichssystem einbezogen werden. Bei ihnen blieb bisher die volle zusätzliche Steuerkraft (abgesehen von den Kreis- und Schulumlagezahlungen) unangetastet, während nicht abundante Kommunen für jeden Euro zusätzlicher Steuerkraft Schlüsselzuweisungen im Umfang von 50 % (bisherige Ausgleichsquote) bzw. in Anwendungsfällen der Finanzkraftgarantie sogar von 100 % der zusätzlichen Steuerkraft verloren. Mit der Solidaritätsumlage soll nun zusätzliche Steuerkraft wie auch weiterhin bei den nicht Abundanten (Verlust an Schlüsselzuweisungen in Höhe von 65 % der zusätzlichen Steuerkraft) auch bei den Abundanten abgeschöpft werden. Abundante zusätzliche Steuerkraft wird so nicht mehr in dem gegenwärtigen Ausmaß gegenüber der nicht abundanten zusätzlichen Steuerkraft privilegiert. Den abundanten Kommunen verbleibt dennoch ein Vorteil, weil die Abschöpfungsquote mit zunächst 15 % und für die die Gleichgewichtsmesszahl um mehr als 10 % überschreitende Steuer- bzw. Umlagekraftmesszahl 25 % niedriger ist als die normale Ausgleichsquote von (künftig) 65 %. Ein Freibetrag würde diese Systematik konterkarieren. In diesem Zusammenhang ist auch insbesondere der Fall schwankender Steuereinnahmen der Gemeinden zu bedenken: Ist eine Gemeinde nur in manchen Jahren abundant, profitiert sie bisher erheblich im Ausgleichssystem. In den Jahren mit schwächeren Steuereinnahmen erhält sie Schlüsselzuweisungen, ohne in den einnahmestarken Jahren etwas abgeben zu müssen. So ist sie gegenüber einer

Gemeinde, bei der die Einnahmen konstant fließen, spürbar bessergestellt. Hier trägt die Solidaritätsumlage zu einem Gewinn an Gerechtigkeit bei, indem die Gemeinde auch in steuerstarken Jahren an dem Ausgleich teilnimmt. Hier wäre ein Freibetrag kontraproduktiv.

Es ist zwar einzuräumen, dass auch der gestufte Tarif diese Systematik schwächt. Sie bleibt jedoch - anders als bei einem Freibetrag - im Grunde ab dem ersten Euro der Abundanz erhalten. Die behutsame Stufung des Tarifs ist ein angemessener Kompromiss. Sie vermeidet eine unmittelbar einsetzende starke Belastung der Kommunen, die die Abundanzschwelle nur wenig überschreiten und wahrt dabei dennoch durchgängig die angestrebte Einbeziehung in das Ausgleichssystem.

Es ist auch nicht notwendig, weitere Ausgleichsmechanismen zu implementieren. Die Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft mindert, um Mehrfachbelastungen zu vermeiden, die Umlagegrundlagen der kreisangehörigen Gemeinden für die Kreisumlage (vgl. DIV.2). Der damit einhergehende Verlust der Landkreise dieser Gemeinden an Kreisumlage relativiert sich, da sie aufgrund geringerer Umlagekraft höhere Schlüsselzuweisungen erhalten. Zudem profitiert ein Landkreis im Gesamtgefüge auch von der Steuerstärke seiner abundanten Gemeinde(n). Dies gilt ebenso für die übrigen nicht abundanten Gemeinden im Kreisgebiet. Die abundante(n) Gemeinde(n) tragen aufgrund ihrer hohen Steuerkraft einen höheren Anteil an der Gesamt-Kreisumlage im Kreisgebiet. Daher ist es auch zumutbar, wenn die nicht abundanten Gemeinden wegen einer Erhöhung der Kreisumlagehebesätze, die dem Ausgleich des nicht durch höhere Schlüsselzuweisungen an den Landkreis kompensierten Verlusts an Kreisumlage dient, ihrerseits wieder etwas mehr zu dem Gesamtaufkommen der Kreisumlage im Kreisgebiet beitragen müssen. Auch damit wird dem Solidaritätsgedanken Rechnung getragen. Der Gewinn an Schlüsselzuweisungen des Landkreises mit abundanten Gemeinden führt allerdings im Gegenzug zu einer Minderung der Schlüsselzuweisungen der übrigen Landkreise. Andererseits erhöhen sich die Umlagegrundlagen der nicht abundanten kreisangehörigen Gemeinden, deren Schlüsselmasse durch die Mittel der im kreisangehörigen Raum zu leistenden Solidaritätsumlage vergrößert wird. Aufgrund dieser Wechselwirkungen kommt es nicht zu einer strukturellen Benachteiligung einzelner Gebietskörperschaften (Landkreise mit abundanten Gemeinden, Landkreise ohne abundante Gemeinden, nicht abundante Gemeinden).

2. Kreisumlage

Das bisherige Prinzip der Kreisumlage wird beibehalten. Umlagegrundlagen sind weiterhin die Summe aus Steuerkraftmesszahl, künftig aber abzüglich der Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft, und Schlüsselzuweisungen. Die Umlagegrundlagen der Sonderstatusstädte werden wie bisher abgesenkt, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass diese einen Teil der Landkreisaufgaben selbst wahrnehmen. Künftig wird die materielle Rechtsgrundlage für die Erhebung der Kreisumlage im FAG geregelt. Die Hessische Landkreisordnung wird entsprechend angepasst. Damit wird die Diskrepanz im Wortlaut der beiden Vorschriften ausgeräumt.

Der Ermäßigungssatz bei den Umlagegrundlagen der Sonderstatusstädte beträgt künftig 43,5 %. Damit wird die mit dem Finanzausgleichsänderungsgesetz 2006 vom 31. Januar 2006 (GVBl. I S. 26) eingeführte, seither allerdings stets durch Übergangsregelungen ausgesetzte Rechtslage zur Geltung gebracht und das Ergebnis des Gutachtens des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs - Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften - an den Haushaltsausschuss des Hessischen Landtags zur Angemessenheit der Höhe des Ermäßigungssatzes für Sonderstatusstädte vom 21. September 2006 (Az.: K.80.06.08)³⁹ umgesetzt. Die damaligen Feststellungen werden als taugliche Basis angesehen, in der Anfangsphase des neuen Ausgleichssystems sachgerechte Finanzbeziehungen zwischen den Landkreisen und den kreisangehörigen Sonderstatusstädten herzustellen. In dem Gutachten wurde festgestellt, dass ein Ermäßigungssatz auf die Kreisumlage der Sonderstatusstädte dem Grunde nach gerechtfertigt sei (LS 1) und dass die Höhe des Ermäßigungssatzes durch die Aufgabenverteilung zwischen Sonderstatusstädten und Landkreisen bestimmt werde (LS 2). Die Ermäßigung der Kreisumlage für Sonderstatusstädte sei ein Ausgleich für die Übertragung von Aufgaben der Landkreise auf die Gemeinden (Nr. 3.1). Allerdings seien die Kosten der jeweils wahrgenommenen Aufgaben nicht als alleiniger Indikator für die Höhe eines angemessenen Ermäßigungssatzes geeignet, da dieser sog. Entgeltansatz nicht mit der Umlage- und Ausgleichsfunktion des KFA vereinbar sei; denn finanzstarke Gemeinden hätten ungeachtet der Kosten der Aufgabenerfüllung eine höhere Umlage zu entrichten (Nr. 3.3). Deshalb wurde von dem sog. Unterdeckungsansatz ausgegangen, um eine gerechte Lastenverteilung zwischen Sonderstatusstädten und Landkreisen herzustellen. Der Ermäßigungssatz von 43,5 % liegt innerhalb der vom Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs - Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften - ermittelten zulässigen Bandbreiten aller untersuchten Szenarien, die auch die strittigen Aufgaben ÖPNV bzw. ÖPNV und Schule enthalten.

³⁹ Schlussbericht der Einhundertdreißigsten Vergleichenden Prüfung "Wirkung des Finanzausgleichs auf Sonderstatusstädte und Landkreise", Siebzehnter Zusammenfassender Bericht 2007, Kapitel 15, abrufbar unter http://www.rechnungshof-hessen.de/fileadmin/veroeffentlichungen/veroeffentlichungen_uepkk/17-bericht-upkk.pdf (Abruf am 15.11.2014).

Der Umlagesatz der Kreisumlage steht im Ermessen der Landkreise. Künftig soll allerdings für alle Gemeinden eines Landkreises ein einheitlicher Hebesatz gelten. Die Regelungen des § 37 Abs. 3 Satz 5 ff. FAG, nach denen für kreisangehörige Schulträger und Sonderstatusstädte, die nicht Schulträger sind, abweichende Hebesätze gelten, werden aufgehoben. Diese Regelungen waren im Kontext der Einführung einer kostendeckenden Schulumlage entstanden und hatten das Ziel, die Verteilung der Umlagelasten im Kreisgebiet unverändert zu lassen. Nun geht es aber darum, die Lasten der Finanzierung der Aufgaben aus der Schulträgerschaft gerecht und angemessen zu verteilen. Genau dies leistet die kostendeckend festzusetzende Schulumlage. Jede kreisangehörige Gemeinde, die nicht selbst Schulträger ist, muss Schulumlage in Gestalt eines Zuschlags zur Kreisumlage zahlen. Dieser Regelkreis ist getrennt von der Kreisumlage zu sehen, die der Finanzierung der anderen Kreisaufgaben dient.

Der Schritt zu in einem Kreisgebiet einheitlichen Hebesätzen kann unmittelbar zu erheblichen Erhöhungen (für Sonderstatusstädte ohne Schulträgerschaft) oder Verringerungen (für kreisangehörige Schulträger) der Kreisumlagehebesätze führen. Mittelbar ergeben sich Folgen auf die Verteilung der gesamten Kreisumlagebelastung im jeweiligen Kreisgebiet. Um die mit diesen Anpassungen verbundenen Belastungen abzumildern, werden die Hebesatzdifferenzen nicht sofort voll geschlossen, sondern übergangsweise zu einem Teil beibehalten (vgl. FIV).

Künftig entfallen die besonderen Regelungen für abundante Sonderstatusstädte. Bisher wurde den Sonderstatusstädten, wenn sie abundant waren, für den überschießenden Teil ihrer Steuerkraft keine Ermäßigung bei der Kreisumlage gewährt. Für diesen Teil ihrer Steuerkraft kam auch nicht der reduzierte Kreisumlagehebesatz zu Anwendung, der sonst für Sonderstatusstädte galt, die nicht Schulträger sind. Abundante Steuerkraft wird künftig durch die Solidaritätsumlage hinreichend in den Ausgleich einbezogen. Daher sollen hier aber die normalen Sonderstatusstadtderegulungen gelten.

Schließlich wird wieder ein Genehmigungsvorbehalt für die Höhe der Kreisumlagehebesätze eingeführt. Damit soll die Kommunalaufsichtsbehörde die Möglichkeit erhalten, für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Finanzausstattung der Landkreise und ihrer kreisangehörigen Gemeinden zu sorgen.

3. Krankenhausumlage

Da im zukünftigen System ein Teil der Krankenhausfinanzierung weiterhin über Umlagen erfolgen soll, wird an der bisherigen Systematik festgehalten. Umlagepflichtig sind die Landkreise und die kreisfreien Städte. Umlagegrundlagen sind wie bisher für die kreisfreien Städte die Summe aus der Steuerkraftmesszahl (abzüglich der Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft) und den Schlüsselzuweisungen und für die Landkreise die Summe der Steuerkraftmesszahlen ihrer Gemeinden (abzüglich der Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft), den Gemeinde-Schlüsselzuweisungen und den Landkreis-Schlüsselzuweisungen.

4. Verbandsumlage des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen

Der LWV soll ebenfalls weiterhin partiell über Umlagen finanziert werden, weshalb auch hier an der bisherigen Systematik festgehalten wird. Umlagepflichtig sind die Landkreise und die kreisfreien Städte. Umlagegrundlagen sind wie bisher für die kreisfreien Städte die Summe aus der Steuerkraftmesszahl (abzüglich der Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft) und den Schlüsselzuweisungen und für die Landkreise die Summe der Steuerkraftmesszahlen ihrer Gemeinden (abzüglich der Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft), der Gemeinde-Schlüsselzuweisungen und der Landkreis-Schlüsselzuweisungen.

5. Zinsdienstumlage für das Sonderinvestitionsprogramm

Die Zinsdienstumlage soll in ihrer gegenwärtigen Form bestehen bleiben. Sie ist kein Instrument der horizontalen Verteilung, sondern lediglich ein im FAG normiertes Vehikel, das sicherstellt, dass die Kommunen die ihnen zuzuordnenden Zinslasten aus den Konjunkturprogrammen tragen.

6. Verbandsumlage des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain

Nach § 18 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main vom 8. März 2011 (GVBl. I S. 153) hat der Regionalverband FrankfurtRheinMain von seinen Mitgliedern eine Umlage zu erheben, die seinen Haushalt und Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen hat. Die Umlagegrundlagen wurden bislang nach Maßgabe des FAG festgesetzt. An dieser Systematik soll festgehalten werden. Umlagegrundlagen sind wie bisher zu 50 % die für die Berechnung des Hauptansatzes maßgebliche Einwohnerzahl und für die kreisfreien Städte zu 50 % die Umlagegrundlagen der Verbandsumlage des LWV bzw. für die kreisangehörigen Gemeinden die Umlagegrundlagen der Kreisumlage.

V. Besondere Finanzzuweisungen

Die bisherigen Besonderen Finanzzuweisungen werden mit Ausnahme der bereits genannten (vgl. BVI.1.a) beibehalten. Die Zuweisung zu den Belastungen für Heilkurorte wird modifiziert und von 11,5 Mio. Euro auf 13 Mio. Euro aufgestockt (vgl. im Einzelnen die Einzelbegründung zu § 44). Zudem werden die Städtischen Bühnen Frankfurt in die sog. "Drittellösung" bei den Zuweisungen zu den Auszahlungen für Theater aufgenommen (vgl. die Einzelbegründung zu § 41).

VI. Investitionszuweisungen

Die bisherigen Investitionszuweisungen werden mit Ausnahme der bereits genannten (vgl. BVI.1.b) beibehalten.

E Sicherstellung einer angemessenen Finanzausstattung im Einzelfall

Der Staatsgerichtshof leitet aus den einschlägigen Vorschriften der Hessischen Verfassung ein individuelles Recht auf angemessene Finanzausstattung ab (vgl. Hess. StGH, a.a.O., juris Rn. 87). Das neue Finanzausgleichssystem gewährleistet strukturell, dass dieses Recht im Einzelfall gewahrt wird. Die beschriebenen Parameter des vertikalen Finanzausgleichs dienen der Ermittlung des Finanzbedarfs der Kommunen in ihrer Gesamtheit und bilden so die Basis für die individuelle Finanzausstattung der einzelnen Kommunen. Ihrer Struktur nach führen sie nicht zu ungerechtfertigten Beschränkungen der kommunalen Finanzausstattung im Einzelfall. Das horizontale Ausgleichssystem verteilt die zur Verfügung stehenden Mittel nach einheitlichen sachlichen Kriterien und stellt insbesondere sicher, dass es nicht zu unzulässigen (Über-)Nivellierungen kommen kann.

Die Anwendung eines Korridors zur Bestimmung angemessener Defizite in den einzelnen Produktbereichen schränkt die kommunale Organisationshoheit nicht unzulässig ein. Die gewählte Methode führt dazu, dass sowohl Mehrausgaben als auch Mindereinnahmen, die jeweils zu höheren als den durchschnittlichen Defiziten führen, bei der Ermittlung der angemessenen Defizite abgeschnitten werden. Unerheblich ist hierbei, auf welchen Gründen diese Mehrausgaben oder Mindereinnahmen beruhen. Es liegt im Bereich der pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben in der Gestaltungsfreiheit der einzelnen Kommune zu entscheiden, mit welchem organisatorischen und finanziellen Aufwand diese wahrgenommen werden, und Prioritäten hinsichtlich der Art und des Umfangs der Aufgabenerfüllung zu setzen. Indem der Korridor jeweils um die durchschnittlichen Defizite je Produktbereich gebildet wird, nivellieren sich unterschiedliche Schwerpunktsetzungen in unterschiedlichen Bereichen. Die Randwerte von 50 % und 100 % führen in der Modellberechnung zu einer Defizitreduktion im Bereich der Pflichtaufgaben bei allen Kommunen in Höhe von 8,9 %. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat eine Quote von 11 % für angemessen erachtet (vgl. Thür. VerfGH, 2.11.2011 - VerfGH 13/10 - juris Rn. 195 ff.). Darüber hinaus werden die kommunalen Defizite im Bereich der freiwilligen Aufgaben durch den Garantiezuschlag und den Finanzkraftzuschlag zu 76,86 % abgedeckt. Es ist also nicht ersichtlich, dass die Kommunen gezwungen wären, wegen der Korridorbereinigung ihre für freiwillige Aufgaben zur Verfügung stehenden Mittel in einem Umfang zur Finanzierung der Pflichtaufgaben heranzuziehen, der ihnen jeglichen Spielraum für freiwillige Aufgaben nimmt.

Es ist auch nicht notwendig, die im Korridor abgeschnittenen Defizite zusätzlich im Rahmen des Garantiezuschlags bei den Defiziten für freiwillige Aufgaben zu berücksichtigen. Es ist zwar denkbar, dass im Einzelfall die Überschreitung des durchschnittlichen Defizites auf der freiwilligen überobligatorischen Standarderfüllung bei der Wahrnehmung pflichtiger Aufgaben beruht. Es liegt aber im Wesen einer Durchschnittsbetrachtung, dass weder Ausschläge nach oben noch solche nach unten im Einzelfall berücksichtigt werden. Ein überdurchschnittlich hoher Finanzbedarf, der durch Einsparungen nicht vermieden werden kann oder soll, ist durch Einsparungen bei der Erbringung einer anderen Pflichtaufgabe oder aus den für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben zur Verfügung stehenden Finanzmitteln zu bestreiten. Ein Anspruch auf zusätzliche Ausgleichsleistungen folgt hieraus nicht, solange überhaupt Mittel für die Wahrnehmung freiwilliger oder die freiwillige überobligatorische Wahrnehmung pflichtiger Aufgaben zur Verfügung stehen. Dies ist, wie gezeigt, der Fall, zumal die Mittel, die für freiwillige Aufgaben zur Verfügung stehen, soweit sie als Schlüsselzuweisungen gezahlt werden, in voller Höhe zur freien Verfügung der Kommunen stehen und nicht für bestimmte freiwillige Aufgaben zweckgebunden sind.

Die individuelle Zuteilung von Schlüsselzuweisungen wird durch die Ausgleichsmesszahl determiniert, die zwar zum einen einwohnerbezogen ist, zum anderen aber über den Grundbetrag in Relation zu allen anderen Mitgliedern der entsprechenden Gruppe steht und abhängig von der Höhe der Teilschlüsselmasse ist. Aus den genannten Gründen (Nivellierungsverbot, Anreizfunktion) findet keine unmittelbare Auffüllung der eigenen Steuerkraft auf den bei der vertikalen Berechnung ermittelten (unter-)gruppentypischen Durchschnittsbedarf statt. Dies kann dazu führen, dass die individuelle Finanzausstattung der einzelnen Kommunen in einer (Unter-)Gruppe um diesen Durchschnittsbedarf streut. Um zu weitgehende Abweichungen nach unten zu vermeiden, wird die Schlüsselzuweisung A eingeführt (vgl. DII). Verbleibende Abweichungen sind hinnehmbar. Kontrollberechnungen haben gezeigt, dass sich die Streubreite in einem verhältnismäßigen Rah-

men bewegt. Da im Rahmen der Bedarfsermittlung darauf verzichtet wird, Einnahmepotenziale zu berücksichtigen (vgl. BII.7.a), ist es im Einzelfall zumutbar, vorhandene Einnahmepotenziale auszuschöpfen, um den (unter-)gruppentypischen Durchschnittsbedarf tatsächlich zu erreichen. Zudem ist der individuelle Anspruch auf angemessene Finanzausstattung bereits durch eine sachgerechte Verteilung der insgesamt bedarfsgerecht bemessenen Mittel gewahrt. Es ist somit strukturell gewährleistet, dass auch die Finanzausstattung der einzelnen Kommunen angemessen ist.

Auch die Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft führt nicht zu einer unzulässigen Beschränkung der Finanzausstattung abundanter Kommunen. Da sie die Umlagegrundlagen für die Kreis- und Schulumlage mindert, ist eine Doppelbelastung der umlagepflichtigen kreisangehörigen Gemeinden ausgeschlossen. Die Abschöpfungsquote von 15 % bzw. 25 % (ab einer Überschreitung der Abundanzschwelle um mehr als 10 %) ist verhältnismäßig und kann nicht zu einer Übernivelierung führen. Schließlich erscheint eine Gefährdung der Leistungsfähigkeit der Kommunen bzw. Unterschreitung der Mindestausstattung fernliegend, denn die Solidaritätsumlage dient nicht der (teilweisen) Finanzierung des Bedarfs der Kommunen, den das Land aufgrund seiner Verpflichtung zur Garantie einer angemessenen Finanzausstattung decken muss. Vielmehr deckt bereits die vom Land zur Verfügung gestellte Finanzausgleichsmasse die sachgerecht ermittelten Bedarfe. Bei dem mit der Solidaritätsumlage erzielten Aufkommen handelt es sich um Beträge, die über den angemessenen Bedarf hinaus der interkommunalen Solidargemeinschaft zufließen. Die Solidaritätsumlage ist entsprechend den Vorgaben des Staatsgerichtshofs von dem Gedanken der solidarischen Mitverantwortung der Kommunen untereinander getragen.

Schließlich ist mit dem vorgesehenen Härteausgleich gewährleistet, dass unzumutbare Unterschreitungen des (unter-)gruppentypischen Durchschnittsbedarfs im Einzelfall aufgefangen werden können.

F Übergangsregelungen

Um die Kommunen durch den Wechsel vom verbundquotenbasierten zum bedarfsorientierten KFA nicht unzumutbar zu belasten, werden Verwerfungen, ohne die ein solcher Wechsel nicht vollzogen werden kann, durch Übergangsregelungen abgefedert.

Der Systemwechsel soll so gestaltet werden, dass insbesondere die Kommunen, die im Vergleich zu dem bisherigen KFA an Zuweisungen verlieren, sich auf die neue Situation einstellen können. Daher werden die zwar als sachgerecht erkannten, aber dennoch mit Härten verbundenen Übergangsverluste für einen begrenzten Zeitraum durch zusätzliche Mittel ausgeglichen. Der Ausgleich kann zum einen über eine Erhöhung einzelner oder aller Teilschlüsselmassen erfolgen. Dies erscheint sinnvoll für den Fall, dass sich im Zeitpunkt der Dotierung des KFA für eine Gruppe insgesamt die Notwendigkeit einer Abmilderung von Härten zeigt. Zum anderen werden die sodann verbleibenden Mittel für besondere Ausgleichsmechanismen aufgebracht, die gezielt in den Fällen der nachfolgend dargestellten besonderen Härten wirken.

I. Übergangsverluste der kreisangehörigen Gemeinden

Besonders von dem Systemwechsel betroffenen kreisangehörigen Gemeinden werden übergangsweise Ergänzungsansätze gewährt, die ihre Belastungen abfedern sollen. Damit werden zusätzliche Schlüsselzuweisungen generiert, die neben der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden bereitgestellt werden. Die Übergangsregelung hat somit keinen Einfluss auf die Berechnung der regulären Schlüsselzuweisungen.

1. Ergänzungsansatz für kreisangehörige Grundzentren mit weniger als 7.500 Einwohnern

Kreisangehörige Grundzentren mit bis zu 7.500 Einwohnern bilden künftig den Ergebnissen der Bedarfsermittlung folgend eine eigene Untergruppe. Da sich die Einwohnergewichtung nach den festgestellten Bedarfsrelationen richtet und diese Untergruppe den geringsten Durchschnittsbedarf pro Einwohner aufweist, beträgt ihr für den Hauptansatz maßgeblicher Prozentsatz künftig 100 %. An diesem Basiswert ist die Einwohnergewichtung der übrigen Untergruppen der kreisangehörigen Gemeinden ausgerichtet (vgl. DI.2.aaa). Dennoch bedeutet es eine Härte für die betroffenen Kommunen, wenn ihre Gewichtung mit einem Mal um 10 Prozentpunkte hinter der nächsten Gewichtungsstufe zurückbleibt. Daher soll für die kleinsten Grundzentren ein Weg eröffnet werden, sich an die aus den statistischen Daten abgeleitete Bedarfslage anzupassen. So können diese kleinen Gemeinden, in denen sich vorwiegend sehr kleinteilige Verwaltungsstrukturen finden, für eine Übergangszeit gestärkt werden, was ihnen die Möglichkeit bietet, ihre Strukturen an das neue System anzupassen und beispielsweise verstärkt Instrumente der interkommunalen Zusammenarbeit zu nutzen.

Aus diesem Grund erhalten sie einen Ergänzungsansatz von 3 % ihrer Einwohnerzahl. Von dem Ergänzungsansatz sollen nur die Grundzentren profitieren, da die Mittelzentren ohnehin eine Höhergewichtung erfahren. Zudem soll auch er nicht für Gemeinden im Ländlichen Raum gelten, da sie bereits einen Ergänzungsansatz erhalten.

2. Ergänzungsansatz für kreisangehörige Grundzentren mit mindestens 15.000 Einwohnern

Kreisangehörige Grundzentren mit einer Einwohnerzahl von mindestens 15.000 werden durch die Systemumstellung im Vergleich zu den übrigen Mitgliedern ihrer Untergruppe (Grundzentren mit 7.500 bis 50.000 Einwohnern) benachteiligt, denn nach der bisherigen Hauptansatzstaffel lag ihre Gewichtung zwischen 126 % und 129 %, wohingegen sie künftig für alle Grundzentren mit einer Einwohnerzahl von 7.500 bis 50.000 bei 110 % liegt. (Zu beachten ist hier allerdings, dass die Eingangsgewichtung im bisherigen Recht bei 107 % und im neuen System bei 100 % liegt, sodass die Prozentsätze nicht unmittelbar vergleichbar sind.) Um diesen Gemeinden die Umstellung auf das neue System und ihre damit einhergehende finanzielle Belastung aufgrund der relativen Niedrigergewichtung zu erleichtern, wird ihnen übergangsweise ein Ergänzungsansatz in Höhe von 2 % ihrer Einwohnerzahl gewährt. Auch von diesem Ergänzungsansatz sollen nur die Grundzentren profitieren, da die Mittelzentren ohnehin eine Höhergewichtung erfahren. Zudem soll auch er nicht für Gemeinden im Ländlichen Raum gelten, da sie bereits einen Ergänzungsansatz erhalten.

II. Übergangsverluste der Landkreise

Durch die künftige Niedrigergewichtung der Einwohner in Sonderstatusstädten mindert sich der Anteil, den ihre Landkreise von der Teilschlüsselmasse erhalten, erheblich. Aus diesem Grund wird die Gewichtung der Einwohner sukzessive herabgesetzt. Begonnen wird im Ausgangsjahr mit einer Gewichtung von 90 %, die dann jährlich um zwei Prozentpunkte sinkt, bis der Zielwert von 71 % erreicht ist. Durch diesen gleitenden Übergang wird den Landkreisen eine allmähliche Anpassung an das neue Ausgleichssystem ermöglicht.

Mit der Übergangsregelung werden zusätzliche Schlüsselzuweisungen generiert, die neben der Teilschlüsselmasse der Landkreise bereitgestellt werden. Auch diese Übergangsregelung hat somit keinen Einfluss auf die Berechnung der regulären Schlüsselzuweisungen.

III. Sonstige Übergangsverluste

Mit den zur Abmilderung von Übergangshärten zur Verfügung stehenden Mitteln, die nach der Verlustabdeckung bei den Landkreisen mit Sonderstatusstädten und bei den kreisangehörigen Grundzentren mit 5.000 bis 7.500 bzw. mit mehr als 15.000 Einwohnern verbleiben, sollen für einen Übergangszeitraum alle weiteren Verluste aus dem Systemwechsel abgemildert werden.

Als Verlust gilt dabei eine in Summe negative Veränderung der Finanzausstattung, die sich gegenüber dem bisherigen Recht durch Änderungen bei diesen Zuweisungen und unter Berücksichtigung zu zahlender Umlagen ergibt. Um diesen Verlust genau zu beziffern, bedarf es der Berechnung eines vollständigen "Schatten"-KFA. Dies mag in den ersten Jahren nach dem Systemwechsel noch gelingen. Für spätere Jahre ist eine solche Betrachtung jedoch kaum belastbar möglich, da sie Einschätzungen über das Verhalten einzelner Akteure bei hypothetischem Fortbestand des alten Rechts voraussetzt. (Z.B.: Wie hätte sich der Kreisumlagehebesatz jedes einzelnen Landkreises entwickelt? Welche Änderungen hätte das Land bei den Verstärkungsmitteln vorgenommen, wie welche der entfallenden Besonderen Finanzausweisungen geändert?) Daher erscheint es sinnvoll, in späteren Jahren auf eine grundsätzlichere Betrachtung umzusteigen, beispielsweise auf Basis von durchschnittlichen Verlusten der detailliert berechneten Jahre.

IV. Übergangsregelungen für die Kreisumlage

1. Stufenweise Angleichung der Hebesätze

Gegenwärtig gelten innerhalb eines Landkreises nicht zwingend dieselben Kreisumlagehebesätze für alle Gemeinden (vgl. § 37 Abs. 3 Satz 5 ff. FAG). Künftig soll in einem Landkreis nur noch ein einheitlicher Kreisumlagehebesatz gelten (vgl. DIV.2). Dies kann für einzelne kreisangehörige Gemeinden zu erheblichen Erhöhungen oder Verringerungen der Kreisumlagehebesätze führen. Dieses Ergebnis ist folgerichtig, da die Hebesatzdifferenzen aus dem Zusammenspiel von Kreis- und Schulumlage herrühren, das im Zuge der Neustrukturierung des KFA vereinfacht wird. Da die Schulträgeraufgaben bei der Bedarfsermittlung gesondert berücksichtigt werden (vgl. BII.4.b) und künftig von einer voll kostendeckenden Schulumlage ausgegangen wird, besteht für die Hebesatzdifferenzen kein Grund mehr.

Aus der Angleichung der Hebesätze können jedoch Belastungen herrühren, und zwar einerseits für die Sonderstatusstädte ohne Schulträgerschaft, für die bisher ein niedrigerer Hebesatz galt, und andererseits für alle übrigen kreisangehörigen Gemeinden, wenn der Hebesatz - und damit der Beitrag zum Umlageaufkommen im Kreisgebiet - der Schulträgergemeinden, insbesondere der Sonderstatusstädte, abgesenkt wird. Um die mit der Anpassung verbundenen Belastungen abzumildern, werden die Hebesatzdifferenzen nicht sofort angeglichen, sondern übergangsweise zu einem Teil beibehalten. Dort, wo Hebesatzdifferenzen besonders groß sind, sollen sie zunächst zu einem geringeren Anteil geschlossen werden, um übermäßige Verwerfungen durch die dort be-

sonders ins Gewicht fallende Angleichung der Hebesätze zu vermeiden. Deshalb wird jeweils nur der acht Prozentpunkte nicht überschreitende Teil der Hebesatzdifferenz zu zwei Dritteln geschlossen, der restliche Teil bleibt bestehen. Langfristiges Ziel bleibt aber die vollständige Angleichung der Hebesätze innerhalb eines Kreisgebietes. Perspektivisch erscheint ein Zwischenschritt, mit dem alle noch bestehenden Differenzen zu zwei Dritteln geschlossen werden, sinnvoll. Im Rahmen der ersten Evaluierung des neuen Ausgleichssystems wird dies zu prüfen sein.

Ausgenommen von dieser Regelung sind Schulträger, die keine Sonderstatusstädte sind (derzeit nur Kelsterbach). Sie wären in ihrer Untergruppe (potenziell betroffen sind die Untergruppen nach § 7 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. a bis c) als einzige durch die Übergangsregelung belastet. Es erscheint daher nicht sachgerecht, sie in den Anwendungsbereich der Regelung mit aufzunehmen.

2. Festlegung der Kreisumlage im Ausgangsjahr

Die Erhöhung der Nivellierungshebesätze führt zu einer erheblichen Verbreiterung der Kreisumlagegrundlagen. Sofern die Landkreise darauf nicht mit einer Anpassung ihrer Umlagehebesätze reagieren, hätte dies erhebliche Umverteilungswirkungen zur Folge. Diese sind aber durch die Anpassungen im neuen Ausgleichssystem nicht intendiert und würden die Finanzierung der Landkreisaufgaben nicht sachgerecht abbilden. Daher wird für das Ausgangsjahr bestimmt, dass die Landkreise ihre Hebesätze anzupassen haben, damit das Umlageaufkommen nicht durch den Systemwechsel sprunghaft ansteigt. Dieser Eingriff in das Hebesatzrecht der Landkreise ist als Korrektur der Nebenfolge des Systemwechsels gerechtfertigt. Auf Dauer wäre er aber nicht möglich. Daher wird im Hinblick auf die Folgejahre mit der Wiedereinführung der Genehmigungspflicht für die Kreisumlagehebesätze dafür Sorge getragen, dass die Kommunalaufsicht auf ein ausgewogenes Verhältnis der Finanzausstattung der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden hinwirken kann (vgl. DIV.2).

V. Weitere Übergangsregelungen

Neben der Abmilderung von Übergangsverlusten sind auch Vorkehrungen für die Abwicklung nach bisherigem Recht begonnener und noch nicht abgeschlossener Sachverhalte zu treffen. Aus diesem Grund werden Übergangsregelungen für die Abwicklung von Zuweisungen zu den Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen, für den Landesausgleichsstock und für die nach dem bisherigen FAG vorzunehmende Spitzabrechnung getroffen.

G Künftig wegfallende Regelungen

Neben dem dargestellten Wegfall von Besonderen Finanz- und Investitionszuweisungen und den aus den dargestellten Gründen systembedingt nicht fortzuführenden Regelungen (bspw. Finanzkraftgarantie, Ergänzungsansätze für Stationierungstreitkräfte und für Bevölkerungszuwachs) kann künftig auf die folgenden Regelungen des bisherigen FAG verzichtet werden.

I. § 40c FAG

Die Kompensationsumlage für kreisangehörige Gemeinden nach dem bisherigen § 40c FAG wurde mit dem Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 vom 16. Dezember 2010 eingeführt. Sie bezweckte eine gleichmäßige Verteilung der Belastungen aus dem ebenfalls durch das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 bewirkten Wegfall der Grunderwerbsteuerzuweisung. Dieser Wegfall traf unmittelbar nur die Landkreise und die kreisfreien Städte. Die von den kreisangehörigen Gemeinden zugunsten dieser beiden Gruppen aufzubringende Kompensationsumlage schafft eine Belastungsverteilung entsprechend den Anteilen, die den drei kommunalen Gruppen (kreisangehörige Gemeinden, kreisfreie Städte, Landkreise) an der Gesamtschlüsselmasse zustehen.

Diese Umlage kann künftig entfallen. Zum einen hat der Staatsgerichtshof sie - wenn auch nicht als interkommunale Umlage, sondern ausschließlich aufgrund der fehlenden Bedarfsanalyse - für unvereinbar mit der HV erklärt. Zum anderen besteht für sie keine Notwendigkeit mehr, da das Ausgleichssystem vollkommen neu austariert wird und die Mittelverteilung künftig entsprechend den Bedarfen der kommunalen Gruppen erfolgt. Mit der Neufassung des Finanzausgleichsgesetzes kann die Belastung der Landkreise und kreisfreien Städte durch den Wegfall einer ehemals außerhalb des KFA gewährten Zuweisung als erledigt betrachtet werden. Für eine Kompensation dieser beiden Gruppen besteht kein Raum mehr.

II. § 46 Abs. 2, 3 FAG

Die Regelungen in dem bisherigen § 46 Abs. 2 und 3 FAG beziehen sich auf Versorgungslasten gegenüber ehemaligen Reichspolizeibeamten und ihren Hinterbliebenen. Die Bestimmung kann entfallen, da aus versorgungsfachlicher Sicht besteht keine Notwendigkeit einer Beibehaltung besteht. Es sind keine bestehenden Versorgungsfälle bekannt, die die genannten Voraussetzungen erfüllen.

Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Aufgrund der umfassenden Änderungen, die wegen der Umstellung vom verbundquotenbasierten zum bedarfsorientierten Finanzausgleich erforderlich sind, wird das Finanzausgleichsgesetz (FAG) neu gefasst.

Erster Teil: Allgemeine Vorschriften

Zu § 1 Grundsätze

Die Vorschrift regelt den Anwendungsbereich des FAG (Abs. 1) und beschreibt, welche Leistungen die Gemeinden und Gemeindeverbänden und in Einzelfällen auch kommunale Aufgaben wahrnehmende Dritte vom Land erhalten (Abs. 2 und 3). Künftig wird nicht nur die angemessene Finanzausstattung der hessischen Kommunen sichergestellt, die sie in die Länge versetzt, neben ihren Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen. Mit dem Stabilitätsansatz soll zudem das Partnerschaftsverhältnis zwischen Land und Kommunen gestärkt werden.

Abs. 4 dient der Klarstellung, dass auch außerhalb des KFA Leistungen an Gemeinden und Gemeindeverbände erbracht werden können. Die Regelung entspricht inhaltlich dem bisherigen § 1 Abs. 3 FAG und wurde lediglich redaktionell angepasst.

Zu § 2 Ausgleichsjahr, Ausgangsjahr

Die Vorschrift stellt klar, dass Leistungen nach dem FAG jeweils bezogen auf ein Ausgleichsjahr, das dem Haushaltsjahr entspricht, erbracht werden (Abs. 1). Für dieses Jahr wird jeweils der dem Finanzausgleich künftig zugrunde liegende kommunale Finanzbedarf ermittelt.

Im ersten Jahr der Systemumstellung können Besonderheiten auftreten, die zu Abweichungen von den in den Folgejahren geltenden Grundsätzen führen. Aus diesem Grund wird das Ausgleichsjahr 2016 als Ausgangsjahr des neuen Finanzausgleichssystems definiert.

Zu § 3 Berechnungsgrundlagen

Die Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs erfolgt auf der Grundlage bestimmter statistischer Daten. Auch für die Durchführung des FAG ist es erforderlich, auf Daten über die Kommunen zurückzugreifen. Die Vorschrift regelt, welche Daten grundsätzlich zur Berechnung und zur Durchführung des KFA zur Anwendung kommen.

Abs. 1 sieht vor, dass kommunale Haushaltsdaten aus der amtlichen Jahresrechnungsstatistik des Hessischen Statistischen Landesamtes entnommen werden. Da die Jahresrechnungsstatistik für ein abgeschlossenes Kalenderjahr erfahrungsgemäß im Mai des übernächsten Jahres vorliegt und die Bedarfsermittlung sich auf einen Zweijahresdurchschnitt stützen soll, erfolgt die Berechnung des kommunalen Finanzbedarfs auf der Grundlage der beiden letzten im zweiten Quartal des dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Jahres veröffentlichten Statistiken. Um eine rechtssichere Berechnung zu ermöglichen, sind Änderungen der Statistik, die nach ihrer erstmaligen Veröffentlichung eintreten, unbeachtlich. Wird ein Doppelhaushalt aufgestellt, muss der kommunale Finanzbedarf für zwei aufeinanderfolgende Ausgleichsjahre berechnet werden. Aus diesem Grund bestimmt Satz 4, dass in diesem Fall für die Bestimmung der maßgeblichen Datengrundlage das erste Jahr des Doppelhaushalts maßgeblich ist. D.h., es werden die beiden aktuellsten im zweiten Quartal des dem ersten der beiden Ausgleichsjahre vorangegangenen Jahres veröffentlichten Statistiken herangezogen. Da die statistischen Daten ohnehin auf das Ausgleichsjahr fortgeschrieben werden (vgl. § 7 Abs. 5), erfolgt die Fortschreibung dann nicht nur auf das erste, sondern auch auf das zweite Jahr des Doppelhaushalts. Die Vorschrift soll nicht ausschließen, dass ergänzend weitere Daten aus anderen Quellen für die Bedarfsermittlung herangezogen werden können. Sie gilt nicht für die Ermittlung der bei der horizontalen Verteilung maßgeblichen individuellen Steuerdaten, die sich nach § 21 Abs. 4 und § 27 Abs. 4 richtet.

Soweit für die Verteilung von Leistungen nach dem FAG Einwohnerzahlen maßgeblich sind, werden nach Abs. 2 die aktuellsten, d.h. auf den aktuellsten Stichtag bezogenen, amtlich veröffentlichten Einwohnerzahlen zugrunde gelegt. Das sind in der Regel die Einwohnerzahlen zum 31. Dezember des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Kalenderjahres. Für den Fall, dass die entsprechenden Zahlen einmal nicht rechtzeitig veröffentlicht werden, soll auf die letzten veröffentlichten Zahlen oder auf die vor Beginn des Ausgleichsjahres veröffentlichten Ergebnisse einer Volkszählung zurückgegriffen werden, wobei jeweils die aktuelleren Zahlen maßgeblich sind. Die Vorschrift enthält keine Regelung für die bei der Bedarfsermittlung zugrunde zu legenden Einwohnerzahlen. Diese müssen, um zu sachlichen Ergebnissen zu gelangen, mit den Zeiträumen korrelieren, auf die sich die statistischen kommunalen Haushaltsdaten beziehen.

Mit der Bezugnahme auf die amtliche Veröffentlichung vor Beginn des Ausgleichsjahres soll sichergestellt sein, dass zum einen nachträgliche Veränderungen der veröffentlichten Zahlen nach Beginn des Ausgleichsjahres nicht mehr zu berücksichtigen sind und dass zum anderen Rechtsbehelfe gegen einzelne Feststellungen von Einwohnerzahlen durch das Statistische Landesamt keine Auswirkungen auf den KFA haben. Dies ist notwendig, weil Änderungen der Einwohnerzahlen einzelner Gemeinden und Gemeindeverbände Einfluss auf die Grundbeträge und damit auf die Schlüsselzuweisungen der übrigen Gemeinden und Gemeindeverbände, die Zuweisungen aus der entsprechenden Teilschlüsselmasse erhalten, haben.

Abs. 3 regelt, dass sonstige benötigte Daten ebenfalls vor Beginn des Ausgleichsjahres amtlich aufbereitet und veröffentlicht sein müssen. Nur für den Fall, dass keine amtlich aufbereiteten und veröffentlichten Daten vorliegen, kann auf sonstige aufbereitete Erhebungsunterlagen zurückgegriffen werden. Dies ist insbesondere im Bereich einiger Besonderer Finanzausweisungen erforderlich, die sich auf Daten beziehen, die nicht standardmäßig amtlich aufbereitet werden, wie z.B. die Straßenlängen i.S.d. § 43 oder die Übernachtungszahlen i.S.d. § 44. Damit sollen die Objektivität und Sachlichkeit sowie die Qualität der für den KFA verwendeten Daten so weit wie möglich sichergestellt werden. Ein gewisses Maß an Flexibilität ist jedoch erforderlich, um auf die tatsächlich vorhandene Datenbasis, die auch Änderungen unterworfen sein kann, zu reagieren und diese sinnvoll zu handhaben.

Mit Abs. 4 wird sichergestellt, dass dort, wo Leistungen in Abhängigkeit von zentralörtlichen Funktionen oder der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Strukturraum gewährt werden, die Festlegungen des Landesentwicklungsplans zu Ober- und Mittelzentren maßgeblich sind. Um eine ausreichende Reaktionszeit auf mögliche Änderungen der darin enthaltenen Festlegungen zu gewährleisten, wird auch diesbezüglich auf die Gültigkeit zum 31. Dezember des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Kalenderjahres abgestellt.

Zu § 4 Abrechnung über die Leistungen des Finanzausgleichs

Über die Leistungen des KFA ist jährlich abzurechnen. Verrechnungen sind dabei über den Landesausgleichsstock vorzunehmen. Dies ist beispielsweise notwendig, wenn im Rahmen der KFA-Masse veranschlagte Zuweisungen nicht vollständig ausgezahlt werden können oder es bei einzelnen Zuweisungen Auffüllungen bedarf, d.h. also, wenn die Deckungsfähigkeit der Mittel des KFA in Anspruch genommen wird. Insbesondere im Bereich der Schlüsselzuweisungen ist der Regelfall, dass die Verteilung der Schlüsselmasse in einem Ausgleichsjahr nicht restlos aufgeht, weil die Grundbeträge auf zwei Dezimalstellen gerundet werden. Ebenso ist es denkbar, dass bewilligte Investitionszuweisungen nicht vollständig abgerufen werden. Indem der Landesausgleichsstock zur zentralen Abrechnungsstelle des KFA bestimmt wird, wird sichergestellt, dass sämtliche Abrechnungsvorgänge innerhalb der Finanzausgleichsmasse des betreffenden Jahres (Mehr/Weniger bei den einzelnen Finanzpositionen) in einem Dokument nachgewiesen werden.

Zweiter Teil: Finanzausgleichsmasse

Zu § 5 Zusammensetzung der Finanzausgleichsmasse

Die Vorschrift beschreibt, welche Komponenten die Höhe der Finanzausgleichsmasse bestimmen (Abs. 1) und wie sie aufzubringen ist (Abs. 2).

Bei den in Abs. 2 genannten Umlagen handelt es sich um die Zinsdienstumlage, die Krankenhausumlage und die Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft.

Zu § 6 Festansatz

Der Festansatz ist die Komponente des KFA, die den Kommunen in jedem Fall zur Verfügung stehen muss. Durch ihn wird die angemessene Finanzausstattung der kommunalen Familie gewährleistet (Abs. 1), welche sich wiederum aus der Mindestausstattung und dem Finanzkraftzuschlag zusammensetzt (Abs. 2). Damit bildet er den Pflicht-Anteil des KFA.

Zu § 7 Mindestausstattung

Die Vorschrift bildet ein zentrales Element für die Ermittlung des kommunalen Finanzbedarfs. Sie definiert die finanzielle Mindestausstattung, die den Kommunen ermöglicht, neben ihren Pflichtaufgaben auch ein Mindestmaß an freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, und regelt, wie diese über den KFA sichergestellt wird.

Abs. 1 definiert die Mindestausstattung und beschreibt ihren Sinn und Zweck.

Abs. 2 bildet die Rechtsgrundlage für die beschriebene Ermittlung angemessener Produktbereichs-Defizite für die einzelnen (Unter-)Gruppen von Kommunen mittels einer Korridorbereinigung (Angemessenheitsprüfung). Dem Urteil des Staatsgerichtshofs folgend werden als Maßstab für die Angemessenheitsprüfung die wirtschaftlich arbeitenden Gemeinden und Gemeindeverbände herangezogen. Hierzu werden kommunale Haushaltsdaten benötigt, die gemäß § 3 Abs. 1 den entsprechenden Jahresrechnungsstatistiken entnommen werden. Die durch Abs. 2 ermöglichte Korridorbereinigung dient der Feststellung des (unter-)gruppentypischen Durch-

schnittsbedarfs für die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben, welcher aus dem für die (Unter-)Gruppe nach Art und Intensität der Aufgabenwahrnehmung typischen Umfang an Pflichtaufgaben resultiert. Grundlage hierfür bildet die beschriebene qualifizierte Schätzung der Anteile an den Auszahlungen und Einzahlungen in den einzelnen Produktbereichen, die auf die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben zurückzuführen sind. Nicht erfasst werden hierbei Sonderbedarfe, die über die (unter-)gruppentypischen Durchschnittsbedarfe hinausgehen und die Mindestausstattung erhöhen. Zudem können Pflichtaufgaben auch durch spezielle Mittelzuflüsse aus dem KFA gedeckt werden, die bei der Defizitbetrachtung als unmittelbar zurechenbare Einzahlungen behandelt werden und so Defizite mindern. Diese Mittel müssen über den nach Abs. 2 ermittelten Betrag hinaus zur Deckung von Pflichtaufgaben zur Verfügung stehen. Deshalb enthält Abs. 1 die Bezugnahme auf Abs. 6 und Abs. 8 Satz 1, welche Bestandteile der Mindestausstattung betreffen, die ebenfalls der Finanzierung von Pflichtaufgaben dienen können.

Abs. 3 unterteilt die Kommunen in (Unter-)Gruppen, die jeweils hinsichtlich ihres Aufgabenspektrums und der Intensität der Aufgabenwahrnehmung vergleichbar sind. Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion i.S.d. Nr. 3 Buchst. a und b sind solche, die nicht als Ober- oder Mittelzentren ausgewiesen sind (vgl. § 3 Abs. 4). Derzeit sind dies ausnahmslos Grundzentren.

Abs. 4 regelt, in welcher Weise der vom Staatsgerichtshof geforderte Zuschlag zu den Auszahlungen für Pflichtaufgaben ermittelt wird, mit dem die Kommunen die finanziellen Mittel erhalten, die sie benötigen, um ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben wahrnehmen zu können. Dieser Zuschlag wird den Kommunen unabhängig von der finanziellen Leistungskraft des Landes garantiert und trägt daher die Bezeichnung Garantiezuschlag. Die Höhe des Garantiezuschlags leitet sich wie oben dargelegt aus den Produktbereichs-Defiziten der einzelnen (Unter-)Gruppen ab, soweit diese auf die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben zurückzuführen sind. Aus dieser Herleitung ergibt sich auch die Aufteilung der Gesamtsumme des Garantiezuschlags auf die (Unter-)Gruppen. Wie bei Abs. 2 ist auch hier durch die Bezugnahme auf Abs. 6 und Abs. 8 Satz 1 klargestellt, dass Sonderbedarfe und spezielle Mittelzuflüsse aus dem KFA weitere Bestandteile der Mindestausstattung sind, die auch der Finanzierung von freiwilligen Aufgaben dienen können.

Nachdem in den Abs. 1 bis 4 beschrieben wurde, wie die wesentlichen Komponenten der Mindestausstattung bestimmt werden, regeln die folgenden Absätze, welche Rechenschritte erforderlich sind, um den Betrag zu ermitteln, der zur Sicherstellung der Mindestausstattung aus dem KFA aufzubringen ist.

Zunächst erfolgt eine untergruppenweise Addition der Beträge, die nach den Abs. 2 und 4 für Pflichtaufgaben und freiwillige Aufgaben zur Verfügung stehen (Abs. 5). Da die Berechnung der Produktbereichs-Defizite auf der Grundlage statistischer Daten aus vor dem Ausgleichsjahr liegenden Zeiträumen erfolgt, bestimmt Abs. 5 auch, dass eine sachgerechte Fortschreibung auf das Ausgleichsjahr vorzunehmen ist. Diese soll mittels einer vom Statistischen Landesamt zu entwickelnden Methode und bis zu deren Vorliegen mit Hilfe des Verbraucherpreisindex erfolgen.

Zu den bis hierhin berechneten Beträgen müssen die Mittel hinzugerechnet werden, die zur Deckung von Sonderbedarfen zur Verfügung stehen sollen (Abs. 6). Andernfalls würde die Deckung von Sonderbedarfen zulasten der mittels der beschriebenen Verfahrensschritte errechneten Durchschnittsbedarfe erfolgen. Ab diesem Schritt erfolgt die Berechnung nur noch gruppenweise.

Die bis hierhin berechneten Bedarfe sind nur über den KFA zu decken, soweit dafür keine eigenen kommunalen Deckungsmittel zur Verfügung stehen. Daher sind diese in Abzug zu bringen (Abs. 7). Ebenso wie die aus den Produktbereichs-Defiziten abgeleiteten Beträge fortgeschrieben werden, müssen die allgemeinen Deckungsmittel, die im Ausgleichsjahr zur Verfügung stehen werden, prognostiziert werden. Als allgemeine Deckungsmittel können nach dem Vorschlag des Staatsgerichtshofs sowohl die tatsächlich erzielten Einnahmen als auch Einnahmepotenziale angerechnet werden. Der Ansatz von Nivellierungshebesätzen bei den Realsteuern ermöglicht die Anrechnung von Einnahmepotenzialen. Mit den konkret nach den §§ 21 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 und 27 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 angesetzten Nivellierungshebesätzen, die den gewogenen Durchschnittshebesätzen des ersten Halbjahres 2014 entsprechen, werden aber tatsächlich keine Einnahmepotenziale erfasst, sondern es wird ausschließlich die tatsächliche Einnahmesituation abgebildet.

Auch die als Besondere Finanzzuweisungen und als Investitionszuweisungen gewährten Leistungen dienen dazu, kommunale Bedarfe zu decken. Gleiches gilt für die Zuweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen. Die hierfür benötigten Mittel müssen daher bei der Bedarfsermittlung hinzuaddiert werden. Ebenso gilt dies für die Mittel, die für Spezielle Finanzierungen zur Verfügung stehen, sowie für die Mittel, die für Leistungen aus dem Landesausgleichsstock benötigt werden, soweit die damit zu deckenden Bedarfe nicht bereits in die auf die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben zurückzuführenden Produktbereichs-Defizite einfließen. Da diese Mittel aus der Finanzausgleichsmasse entnommen werden, müssen sie ihrer Höhe nach, soweit sie bei der Berechnung der Produktbereichs-Defizite, die auf die Wahrnehmung von Pflichtaufgaben zurückzuführen sind, defizitmindernd erfasst wurden, als Mittel, die zur Be-

darfsdeckung zur Verfügung stehen, hinzugerechnet werden (Abs. 8). Soweit sie nicht defizitmindernd erfasst wurden, fließen die erhöhten Defizite in die Bedarfsermittlung ein.

Zu § 8 Finanzkraftzuschlag

Der Staatsgerichtshof billigt den Kommunen über die nach seiner Ansicht unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit des Landes zu gewährende finanzielle Mindestausstattung hinaus einen von der Finanzkraft des Landes abhängigen weiteren Zuschlag zu. Dieser wird wegen seiner Ableitung aus der Finanzkraft des Landes als Finanzkraftzuschlag bezeichnet.

Der Finanzkraftzuschlag wird auf den obligatorischen Steuerverbund des Art. 106 Abs. 7 des Grundgesetzes bezogen und nach den Haushaltsansätzen des Ausgleichsjahres berechnet (Abs. 1). Die Quote von 1,12 % wurde wie dargelegt aus den nicht über die Mindestausstattung abgedeckten, auf die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben zurückzuführenden Produktbereichs-Defiziten abgeleitet. Die Weiterführung eines reduzierten Steuerverbundes stellt die Beteiligung der Kommunen an den Einnahmen des Landes und damit an seiner Finanzkraft vor Abzug des eigenen Finanzbedarfs sicher. Als Gegenpol zu dieser Gestaltung und zu der Einführung eines überobligatorischen Stabilitätsansatzes ist vorgesehen, dass die Finanzkraftbeteiligung unter die genannte Quote sinken und gegebenenfalls auch gänzlich entfallen kann, wenn bereits die errechneten Bedarfe so hoch sind, dass der Festansatz die Obergrenze des Stabilitätsansatzes (die "Verstetigungsgröße") überschreitet. In diesem Fall erfolgt daher eine Reduzierung in dem die Verstetigungsgröße überschreitenden Umfang.

Abs. 2 stellt klar, dass die Kommunen im Rahmen der Finanzkraftbeteiligung nur an den Beträgen teilhaben, die dem Land nach Durchführung des Länderfinanzausgleichs (LFA) und unter Berücksichtigung gesetzlicher Abzüge verbleiben. Dabei ist allerdings eine direkte Zuordnung der LFA-Zahlungen des Landes zu den Anteilen an konkreten Steuern nicht möglich. Die LFA-Zahlungen werden daher pauschal in ihrer vollen Höhe abgezogen. Gesetzliche Anteile der Gemeinden und Gemeindeverbände sind auch Umsatzsteuermittel, die das Land vom Bund erhält, aber an die Kommunen weiterleitet, z.B. zur Abgeltung von Bedarfen im Bereich der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern.

Abs. 3 regelt die Aufteilung des Finanzkraftzuschlags auf die kommunalen Gruppen. Die ausgewiesenen Quoten wurden auf Grundlage der Defizite, die auf die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben zurückzuführen sind, ermittelt, soweit diese Defizite nicht bereits über den Garantiezuschlag im Rahmen der Mindestausstattung abgedeckt werden. Eine Aufteilung auf die Untergruppen ist nicht erforderlich, da die Mittelverteilung sich ausschließlich an den Gruppen ausrichtet und aus den (nach Berücksichtigung des Garantiezuschlags) verbliebenen Defiziten, die auf die Wahrnehmung freiwilliger Aufgaben zurückzuführen sind, keine Rückwirkungen auf die Einwohnergewichtung der einzelnen Untergruppen innerhalb der Gruppen resultieren.

Zu § 9 Stabilitätsansatz

Der Stabilitätsansatz wird den Kommunen zusätzlich zu der angemessenen Finanzausstattung gewährt und geht damit über die Vorgaben des Staatsgerichtshofs hinaus. Damit soll sichergestellt werden, dass die kommunale Familie keine Nachteile aus der Systemumstellung erleidet, auch wenn die errechneten Bedarfe dem Land eine Reduzierung der Finanzausgleichsmasse gestatten würden. Außerdem dient der Stabilitätsansatz dazu, die Kommunen wie bisher gleichmäßig und über den Finanzkraftzuschlag hinaus an der Entwicklung der Steuereinnahmen des Landes zu beteiligen. Grundüberlegung bei der Umsetzung dieses Konzepts innerhalb der neuen Systematik ist eine Fortschreibung der Finanzausgleichsmasse entsprechend der Entwicklung der Landessteuereinnahmen (nach Abzug gesetzlicher Anteile des Bundes, der Gemeinden und Gemeindeverbände sowie sonstiger Dritter unter Berücksichtigung des LFA). Den Kommunen stets einen Stabilitätsansatz in Höhe der vollständigen Differenz zwischen dieser fortgeschriebenen Finanzausgleichsmasse und dem Festansatz zu gewähren, würde jedoch zu einer ganz erheblichen Besserstellung der Kommunen und einer erheblichen Belastung des Landes führen. Denn damit wäre die gesamte Finanzausgleichsmasse an die Entwicklung des Steueraufkommens gekoppelt, wohingegen bisher nur der Steuerverbund derart ausgestaltet war. Aus diesem Grund werden nach der zuvor im Grundsatz geschilderten Methode berechnete mögliche Zuwächse des Stabilitätsansatzes nur partiell, konkret zu einem Drittel, unmittelbar der Finanzausgleichsmasse zugeschlagen.

Da der Stabilitätsansatz dem Grunde nach nur eine Zusatzleistung darstellt, ist zudem gewährleistet, dass die angemessene Finanzausstattung in jedem Fall gewährt wird, auch wenn die ermittelten Bedarfe die fortgeschriebene bisherige Finanzausgleichsmasse übersteigen. Der Stabilitätsansatz ist der Betrag, der über den Festansatz hinaus vom Land zur Verfügung gestellt wird.

Abs. 1 legt die Berechnungsgrundlagen für den Stabilitätsansatz fest. Definiert wird zunächst eine Vergleichsgröße für die Fortschreibung der Finanzausgleichsmasse, die als Verstetigungsgröße bezeichnet wird. Sie wird, um die gleichmäßige Entwicklung mit den Landessteuereinnahmen zu erreichen, jährlich mit der erwarteten Wachstumsrate der maßgeblichen Landessteuereinnahmen, d.h. des Steuerverbundes nach § 8 Abs. 1 Satz 1 fortgeschrieben. Startwert dieser Verstetigungsgröße ist die Finanzausgleichsmasse des Ausgangsjahres 2016. Die erwartete

te Wachstumsrate des Steuerverbundes ergibt sich aus dem Vergleich der im Haushalt für das Ausgleichsjahr veranschlagten Steuereinnahmen mit den dem KFA im vorangegangenen Ausgleichsjahr zugrunde gelegten Steuereinnahmen.

Um die in Abs. 1 Satz 3 geregelte Korrektur der Verstetigungsgröße aufgrund von außerordentlichen Entlastungen nachvollziehen zu können, ist zunächst der Regelungsinhalt von Abs. 2 zu erläutern.

Abs. 2 regelt die Ermittlung des Stabilitätsansatzes. Zunächst muss in jedem Jahr der Festansatz mit der Verstetigungsgröße verglichen werden. Ist der Festansatz höher, entfällt der Stabilitätsansatz. Ist er niedriger, wird die Differenz zwischen Verstetigungsgröße und Festansatz als Auffüllungsbetrag bezeichnet. Sie ist die Obergrenze für den Stabilitätsansatz dieses Jahres. Unterschreitet oder erreicht dieser Wert den Stabilitätsansatz des Vorjahres, wird der Stabilitätsansatz dieses Jahres genau in Höhe des Auffüllungsbetrages festgelegt. Überschreitet der Wert den Stabilitätsansatz des Vorjahres, wächst auch der Stabilitätsansatz, und zwar um ein Drittel des übersteigenden Betrages. Satz 2 stellt klar, dass in den Jahren, in denen der Festansatz bereits höher als die Verstetigungsgröße ist, kein Stabilitätsansatz gewährt wird. Damit ist ein negativer Stabilitätsansatz ausgeschlossen. Die Vorschrift ist im Zusammenhang mit § 8 Abs. 1 Satz 3 zu sehen, wonach der Finanzkraftzuschlag entfällt, soweit der Festansatz die Verstetigungsgröße überschreitet. Mit diesen beiden Maßnahmen soll erreicht werden, dass die von der Finanzkraft des Landes abhängigen Bestandteile der Finanzausgleichsmasse in den Jahren, in denen die finanzkraftunabhängig zu gewährende Mindestausstattung bereits außergewöhnlich hoch ist, einen gewissen Sicherheitspuffer für den Landeshaushalt bieten.

Bei der Berechnung nach Abs. 2 ist unter dem Stabilitätsansatz des vorangegangenen Ausgleichsjahres derjenige zu verstehen, der sich nach Durchführung der Abrechnung gemäß § 11 und einer etwaigen Verrechnung nach Abs. 3 ergeben hat.

Absatz 1 Satz 3 regelt den Fall, dass der Bund oder das Land die Kommunen durch Leistungen außerhalb des KFA entlasten. Dabei geht es nicht um bereits bestehende Finanzströme, die sich im Laufe der Zeit verändern, sondern um gesetzgeberische Schritte, die eine außerordentliche Entlastung der Kommunen bezwecken (wenn beispielsweise der Bund die Kosten der Eingliederungshilfe übernimmt). Grundsätzlich würde die sich aufgrund der gewährten Entlastung ergebende Änderung des Festansatzes (Absenkung oder geringerer Anstieg) über den in Abs. 2 beschriebenen Berechnungsweg zu einer Steigerung des Stabilitätsansatzes führen. Isoliert betrachtet ergibt dies eine entsprechende Erhöhung des Auffüllungsbetrages, von der die Kommunen zu einem Drittel zugunsten ihres Stabilitätsansatzes profitieren. Damit würde die über die angemessene Finanzausstattung hinausgehende Zusatzleistung im Jahr der Entlastung im Umfang von einem Drittel der durch die negative Veränderung des Festansatzes ausgedrückten Entlastung steigen. Dabei bliebe es jedoch nicht. Den Kommunen würde im Zeitablauf durch die jährliche Anwendung der Drittelregelung ein immer größerer Teil der Entlastung als Stabilitätsansatz zuwachsen. Dieses Ergebnis steht jedoch im Widerspruch zu der Bedarfsorientierung des neuen Ausgleichssystems. Durch den KFA werden die kommunalen Bedarfe gedeckt. Erfolgen Entlastungen außerhalb des KFA, die sich bedarfsmindernd auswirken, kann das Land die Dotierung des KFA entsprechend absenken, ohne dass dies etwas an der Angemessenheit der kommunalen Finanzausstattung ändert. Dieser systemimmanente Zusammenhang wird durch die Gewährung der Zusatzleistung des Stabilitätsansatzes nach der zuvor dargestellten Berechnungsmethode verdeckt. Daher bedarf es einer punktuellen Anpassung der Berechnungssystematik, für den Fall, dass der Bund oder das Land die Kommunen durch Leistungen außerhalb des KFA entlasten. Konkret gibt Abs. 1 Satz 3 vor, dass in diesem Fall die Verstetigungsgröße um die Entlastung zu vermindern ist und in den Folgejahren von dieser verminderten Basis aus fortgeschrieben wird. Diese Anpassung hat in dem Ausgleichsjahr zu erfolgen, in dem sich die Entlastung erstmals in der Bedarfsermittlung durch eine Absenkung oder einen geringeren Anstieg des Festansatzes niederschlägt. Mit dieser Ergänzung wird einerseits sichergestellt, dass die Kommunen durch den Stabilitätsansatz über ihren verfassungsrechtlichen Anspruch hinaus zwar an der Entwicklung der Landessteuereinnahmen partizipieren, gleichzeitig aber die Bedarfsorientierung des neuen Systems gewahrt bleibt. Das Land trägt in diesem System das Hauptrisiko steigender kommunaler Bedarfe, folgerichtig müssen sich Entlastungen auch zu seinen Gunsten auswirken.

Abs. 3 trifft eine Ausgleichsregelung, die es dem Land ermöglicht, wenn die Finanzausgleichsmasse die Verstetigungsgröße überschreitet, die als Überschreitungswert bezeichnete Differenz zwischen der Finanzausgleichsmasse und der Verstetigungsgröße in den Folgejahren mit dem Stabilitätsansatz zu verrechnen. Dies ist sachgerecht, da der Stabilitätsansatz eine überobligatorische Leistung des Landes ist. Solange die angemessene Finanzausstattung sichergestellt ist, kann das Land daher diese Leistung reduzieren. Die Ausgleichsregelung ermöglicht in den Folgejahren die Einsparung des Betrages, der über die für die Fortschreibung der Finanzausgleichsmasse maßgebliche Verstetigungsgröße hinaus aufgebracht werden muss, um die Mindestausstattung zu finanzieren. Da hierfür aber die Rücklage nach § 10 vorgesehen ist, beschränkt sich die Verrechnungsmöglichkeit auf den Umfang, in dem die Finanzierung nicht aus der Rücklage möglich ist. Der Verweis auf den nach § 11 Abs. 2 Satz 1 und 3 sich ergebenden

Stabilitätsansatz stellt klar, dass die Abrechnung über den Steuerverbund vorrangig durchzuführen ist: Hat diese zu einem positiven Abrechnungswert geführt, wird der um diesen Wert erhöhte Stabilitätsansatz um den Überschreitungswert vermindert; hat sie zu einem negativen Abrechnungswert geführt, wird der um diesen Wert verminderte Stabilitätsansatz weiter vermindert. Da die Verrechnung maximal in Höhe des nach Abrechnung des Steuerverbundes noch verbleibenden Stabilitätsansatzes erfolgen kann, sieht Satz 2 den Vortrag eines von dem Überschreitungswert verbleibenden Rests auf die Folgejahre vor. Eine Verminderung des Finanzkraftzuschlags durch die Ausgleichsregelung ist ausgeschlossen. Die Ausgleichsregelung ist im Hinblick auf die Folgen einer die Verstetigungsgröße überschreitende Finanzausgleichsmasse abschließend und wird von der Abrechnung über den Steuerverbund nicht berührt. Eine nachträgliche Abrechnung des Überschreitungswertes würde die Ermittlung der Finanzausgleichsmasse eines jeden Ausgleichsjahres derart verkomplizieren, dass ein transparentes und nachvollziehbares Verfahren nicht mehr gewährleistet werden könnte.

Abs. 4 regelt die Aufteilung des Stabilitätsansatzes auf die kommunalen Gruppen. Sie richtet sich nach dem Verhältnis der fortgeschriebenen Gesamtbeträge für die einzelnen Gruppen, die sich aus den summierten untergruppentypischen Durchschnittsbedarfen für Pflichtaufgaben und den summierten auf die Untergruppen aufgeteilten Anteilen an dem Garantiezuschlag ergeben.

Abs. 5 regelt, dass bei der Berechnung des Stabilitätsansatzes von den Kommunen aufgebrachte Umlagen, die Teil der Finanzausgleichsmasse sind, außer Betracht bleiben. Es handelt sich dabei um die Zinsdienstumlage, die Krankenhausumlage und die Solidaritätsumlage auf abundante Steuer- bzw. Umlagekraft. Es wäre sachfremd, diese kommunalen Umlagen in ein Berechnungsverfahren einzubeziehen, welches zum Ziel hat, die Kommunen gleichmäßig an der Entwicklung der Landessteuereinnahmen zu beteiligen. Konkret bedeutet dies, dass die Umlagen für die Berechnungen nach Abs. 1 und 2 herauszurechnen sind, und zwar sowohl aus der Verstetigungsgröße (einmaliges Herausrechnen und Fortschreibung des entsprechend erniedrigten Wertes) als auch aus dem Festansatz (jährliches Herausrechnen, hier nur der Zinsdienst- und der Krankenhausumlage, da die Solidaritätsumlage zwar Teil der Finanzausgleichsmasse, nicht jedoch des Festansatzes ist).

Zu § 10 Rücklage

Die Vorschrift regelt, wie in Jahren, in denen der Stabilitätsansatz wächst, mit einem Teil der nicht in den Stabilitätsansatz fließenden Differenz zwischen dem Auffüllungsbetrag und dem Stabilitätsansatz des Vorjahres zu verfahren ist. Nachdem ein Drittel dem Stabilitätsansatz des Vorjahres hinzuaddiert wurde, fließt ein weiteres Drittel in eine Rücklage (Abs. 1), die dazu dient, den Festansatz zu finanzieren, wenn dieser die Verstetigungsgröße überschreitet (Abs. 2).

Zu § 11 Abrechnung über den Steuerverbund

Der Finanzkraftzuschlag wird auf Grundlage der im Landeshaushalt veranschlagten Komponenten des Steuerverbundes berechnet. Bei der Berechnung des Stabilitätsansatzes wird zur Ermittlung der Verstetigungsgröße auf das erwartete Wachstum des Steuerverbundes abgestellt. Das tatsächliche Steueraufkommen und das tatsächliche Wachstum des Steuerverbundes werden von den Erwartungen regelmäßig abweichen. Daher erfolgt auf Basis der tatsächlichen Werte, d.h. der tatsächlich im Ausgleichsjahr erzielten Steuereinnahmen einerseits und eines Vergleichs dieser mit den tatsächlich im vorangegangenen Ausgleichsjahr erzielten Steuereinnahmen andererseits, eine Abrechnung im Landeshaushalt für das zweite auf das Ausgleichsjahr folgende Jahr.

Die Höhe des vom Steueraufkommen abhängigen Finanzkraftzuschlags wirkt sich auf den Festansatz aus, der wiederum die Berechnung des Stabilitätsansatzes maßgeblich beeinflusst. Ebenso besteht eine Rückwirkung auf den Finanzkraftzuschlag, denn dieser wird nur insoweit gewährt, wie die Vergleichsgröße für die Fortschreibung der Finanzausgleichsmasse (Verstetigungsgröße) den Festansatz überschreitet. Die Verstetigungsgröße hängt wiederum von der Wachstumsrate des Steuerverbundes ab und beeinflusst den Stabilitätsansatz und die Rücklage. Kurzum, es bestehen in größtem Umfang Interdependenzen zwischen den einzelnen Größen. Eine alle Effekte berücksichtigende Spitzabrechnung würde rückwirkend zu einem völlig anderen Pfad hinsichtlich der Ermittlung dieser Größen führen. Um Berechnungen im Rahmen des Haushaltplans für das jeweils kommende Ausgleichsjahr stets an einen korrigierten Pfad anzupassen, bedürfte es höchst komplexer Eingriffe in die laufenden Berechnungsgrundlagen. Handhabbarkeit, Transparenz und Prognostizierbarkeit des Gesamtsystems würden erheblich leiden. Dies kann weder im Interesse des Landes noch der Kommunen sein. Um dies zu verhindern, wird die Abrechnung so ausgestaltet, dass sie die tatsächliche Steuerentwicklung nachzeichnet und dennoch die Nachvollziehbarkeit des Gesamtgefüges erhalten bleibt. Einen großen Beitrag zur Vereinfachung leistet es, Effekte auf die Verstetigungsgröße ebenso gänzlich auszublenden, wie Wirkungen auf die Bildung und Auflösung der Rücklage. Alle anderen Effekte werden in einem einzigen Abrechnungswert erfasst.

Um den Abrechnungswert für ein vergangenes Ausgleichsjahr (Abrechnungsjahr) zu ermitteln, ist nach Abs. 1 die Finanzausgleichsmasse zu berechnen, die sich für dieses Jahr (bei Konstanz aller anderen Parameter) ergeben hätte, wenn ihr das tatsächliche Aufkommen des Steuerverbundes und seine tatsächliche Wachstumsrate zugrunde gelegt worden wären. Der Abrech-

nungswert ist die Differenz zwischen dieser fiktiven Finanzausgleichsmasse und der Finanzausgleichsmasse, die im Haushaltplan für das Abrechnungsjahr tatsächlich veranschlagt wurde. Auf eine Unterscheidung, welcher Teil des Abrechnungswertes auf den Stabilitätsansatz und welcher Teil auf den Finanzkraftzuschlag (und damit den Festansatz) entfällt, wird aus den dargelegten Gründen bewusst verzichtet.

Nach Abs. 2 ist der Abrechnungswert bei der Finanzausgleichsmasse des Ausgleichsjahres, in dem die Abrechnung erfolgt, mithin dem zweiten auf das Abrechnungsjahr folgenden Ausgleichsjahr, vorzunehmen. Ein positiver Abrechnungswert erhöht die Finanzausgleichsmasse, ein negativer vermindert sie. Dabei wird ein positiver Abrechnungswert aus Vereinfachungsgründen vollständig dem Stabilitätsansatz zugeschlagen und als Folge in dem für diesen geltenden Aufteilungsverhältnis auf die Gruppen verteilt. Da die Abrechnung des Steuerverbundes einheitlich erfolgt, ist eine Aufteilung des Abrechnungswertes auf die ihn bestimmenden Komponenten - den Stabilitätsansatz einerseits und des Finanzkraftzuschlag andererseits - nicht geboten. Ist der Abrechnungswert negativ, erfolgt zunächst ebenfalls ein Abzug vom Stabilitätsansatz des Ausgleichsjahres mit der beschriebenen Verteilungswirkung. Nachrangig erfolgt eine Minderung des Finanzkraftzuschlags. Da ein negativer Abrechnungswert nicht dazu führen darf, dass den Kommunen ihre Mindestausstattung für das Ausgleichsjahr vorenthalten wird, ist seine Verrechnung höchstens in einem Umfang möglich, der der Summe aus Stabilitätsansatz und Festansatz des Ausgleichsjahres entspricht. Kann aus diesem Grund ein negativer Abrechnungswert nicht vollständig von der Finanzausgleichsmasse abgezogen werden, hat die Verrechnung des verbleibenden negativen Wertes in einem späteren Jahr zu erfolgen. Dies regelt Satz 3 und stellt dabei klar, dass dieser negative vorgetragene Abrechnungswert den Abrechnungswert des Folgejahres vermindert. Damit gibt es in jedem Jahr nur einen Abrechnungswert, der mit der Finanzausgleichsmasse verrechnet wird. Andernfalls könnte der Fall eintreten, dass sich zwei negative Abrechnungswerte - einer davon aus Vorjahren vorgetragen - ergeben. Auch wenn beide jeweils für sich allein betrachtet mit der Finanzausgleichsmasse verrechnet werden könnten, ohne dass den Kommunen ihre Mindestausstattung für das Ausgleichsjahr vorenthalten wird, bestünde die Gefahr, dass sie in Summe jedoch sehr wohl in die Mindestausstattung eingreifen könnten. Die zusammengefasste Betrachtung aller zur Abrechnung noch anstehender Werte in Form eines einheitlichen Abrechnungswertes schließt dies aus.

Zu § 12 Festlegung der Finanzausgleichsmasse

Die Vorschrift sieht vor, dass der Haushaltsgesetzgeber die errechnete Finanzausgleichsmasse beziffert. Auf diese Weise können die Berechnungsgrundlagen im Rahmen der Gesetzesbegründung transparent und nachvollziehbar dargestellt werden. Zugleich ist durch den Verzicht auf eine Festlegung der Höhe der Finanzausgleichsmasse im Finanzausgleichsgesetz eine jährliche Änderung dieses Gesetzes entbehrlich.

Zu § 13 Verwendung der Finanzausgleichsmasse

Die Finanzausgleichsmasse wird wie bisher verwendet. Lediglich die systematische Zuordnung einzelner Verwendungszwecke wurde geändert. Künftig wird es weiterhin nicht zweckgebundene Allgemeine Finanz- sowie zweckgebundene Besondere Finanz- und Investitionszuweisungen geben. Die Vorgänge, zu deren Finanzierung bisher nach Maßgabe des jährlichen Haushaltsplans der Finanzausgleichsmasse Mittel entnommen werden konnten, werden nun ihrer Eigenart entsprechend als Spezielle Finanzierungen bezeichnet (Abs. 1). Die Umstellung auf ein bedarfsorientiertes Ausgleichssystem macht es erforderlich, die Mittel, die für diese Speziellen Finanzierungen benötigt werden, bei der Bedarfsermittlung zu berücksichtigen, da ansonsten diese Finanzierungen zulasten der ermittelten Bedarfe erfolgen würden. Dies geschieht durch die Hinzurechnung in § 7 Abs. 8. Gleiches gilt für die Mittel, die für Leistungen aus dem Landesausgleichsstock benötigt werden, soweit der entsprechende Bedarf nicht bereits nach § 7 Abs. 2 berücksichtigt wurde.

Abs. 2 nennt die Speziellen Finanzierungen, die den Tatbeständen des bisherigen § 2 Abs. 1 Satz 2 FAG entsprechen.

Abs. 3 sieht vor, dass die jeweils zur Verfügung stehenden Beträge im Landeshaushalt festgelegt werden, und ergänzt damit § 12.

Dritter Teil: Allgemeine Finanzzuweisungen

Erster Abschnitt: Allgemeines

Zu § 14 Allgemeine Finanzzuweisungen

Die Vorschrift entspricht sinngemäß dem bisherigen § 5 Abs. 1 FAG und wurde lediglich redaktionell angepasst. Der Begriff der Allgemeinen Finanzzuweisungen umfasst die Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte und die Landkreise sowie die Zuweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen. Allgemeine Finanzzuweisungen sind im Gegensatz zu den Besonderen Finanz- und den Investitionszuweisungen nicht zweckgebunden zu vereinnahmen und stehen als allgemeine Deckungsmittel zur Verfügung. Mit der Neure-

gelung erhöht sich der Anteil der Allgemeinen Finanzausweisungen im Verhältnis zu den zweckgebundenen Zuweisungen signifikant. Damit wird ein Beitrag zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung geleistet.

Zu § 15 Gesamtschlüsselmasse

Die Vorschrift regelt, dass der Gesamtbetrag, der für Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden, an die kreisfreien Städte und an die Landkreise zur Verfügung steht, als Gesamtschlüsselmasse im Landeshaushalt festgelegt wird. Die Gesamtschlüsselmasse ist das, was von der Finanzausgleichsmasse nach Abzug der für die übrigen Verwendungszwecke bereitgestellten Mittel verbleibt.

Zu § 16 Verwendung der Gesamtschlüsselmasse

Bei dieser Regelung geht es um die Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse auf die kommunalen Gruppen. Für die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte und die Landkreise wird jeweils eine gesonderte Teilschlüsselmasse gebildet (Abs. 1). Die Aufteilung der Gesamtschlüsselmasse auf die Teilschlüsselmassen (Abs. 3 Satz 1) ergibt sich unmittelbar aus den jeweiligen Anteilen der drei Gruppen

- an der sicherzustellenden Mindestausstattung, die nicht durch eigene kommunale Deckungsmittel gedeckt ist,
- an dem Finanzkraftzuschlag und
- an dem Stabilitätsansatz.

Dabei ergibt sich die erste Komponente aufgrund der untergruppenweise durchgeführten Bedarfsermittlung aus der Addition der Anteile der einzelnen Untergruppen zu dem Anteil der betreffenden Gesamtgruppe.

Zu den einzelnen Teilschlüsselmassen tritt die jeweils innerhalb der Gruppe veranschlagte Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft (Abs. 3 Satz 2). Die Teilschlüsselmassen werden im Landeshaushalt veranschlagt.

Für die Gruppen der kreisangehörigen Gemeinden und der kreisfreien Städte ist eine Steuerkraftauffüllung in Form der Schlüsselzuweisung A vorgesehen. Abs. 2 regelt, dass die Teilschlüsselmassen dieser Gruppen vorrangig für die Schlüsselzuweisungen A und die dann verbleibenden Beträge für die Schlüsselzuweisungen B zu verwenden sind. Für die Gruppe der Landkreise ist eine Schlüsselzuweisung A nicht erforderlich, da die Umlagekraft der Landkreise nicht einer so großen Streuung unterliegt wie die Steuerkraft der Gemeinden. Denn die Umlagekraft hängt von der Steuerkraft und den Schlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Gemeinden und damit von dem Ergebnis nach Finanzausgleich auf Ebene der kreisangehörigen Gemeinden ab. Zwar bestehen auf Ebene der kreisangehörigen Gemeinden ganz beträchtliche Steuerkraftunterschiede, doch werden diese durch die dort gewährten Schlüsselzuweisungen A und B deutlich abgemildert.

Zweiter Abschnitt: Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden

Zu § 17 Schlüsselzuweisungen

Die Vorschrift trifft Regelungen über die Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden.

Abs. 1 stellt klar, dass Schlüsselzuweisungen jährlich zu gewähren sind, und regelt den Verteilungsgrundsatz, wonach die individuelle Zuweisung abhängig ist von der eigenen Steuerkraft und dem eigenen durch den Gesamtansatz typisierten Finanzbedarf, der in Relation zu den Finanzbedarfen der übrigen Gruppenmitglieder gesetzt wird. Damit wird die Struktur der bisherigen horizontalen Verteilung beibehalten.

Abs. 2 regelt die neue Schlüsselzuweisung A. Sie tritt an die Stelle der bisherigen Finanzkraftgarantie und bewirkt einen anteiligen Steuerkraftausgleich für kreisangehörige Gemeinden, deren Steuerkraft geringer ist als 65 % des Gruppendurchschnitts. Mit diesem Instrument können finanzschwache Gemeinden zielgerichteter unterstützt werden als es bisher mit der Finanzkraftgarantie, die zum Massenphänomen geworden ist, möglich war. Gleichzeitig bleiben anders als bei der Finanzkraftgarantie Anreize, eigene Einnahmen zu erzielen, erhalten. Sinn und Zweck der Schlüsselzuweisung A ist es, die Ausgangssituationen der Gruppenmitglieder bei der Verteilung der Schlüsselzuweisung B einander anzunähern. Die Schlüsselzuweisung A dient darüber hinaus dem Zweck zu gewährleisten, dass die Finanzausstattung der einzelnen kreisangehörigen Gemeinden sich dem in der vertikalen Bedarfsermittlung berechneten jeweiligen untergruppentypischen Durchschnittsbedarf so weit wie möglich annähert, ohne dass Finanzkraftunterschiede übermäßig nivelliert oder die Anreizwirkungen des Verteilungssystems unterlaufen werden.

In Abs. 3 ist die Ausgleichsquote festgelegt, in deren Höhe die Differenz zwischen Steuerkraftmesszahl und Ausgleichsmesszahl durch Schlüsselzuweisungen gedeckt wird. Diese nun als

Schlüsselzuweisung B bezeichnete Zahlung entspricht der bisherigen Schlüsselzuweisung. Allerdings wird die Ausgleichsquote von bisher 50 % auf 65 % erhöht. Dies kommt den steuer-schwachen Gemeinden zugute und ergänzt die Schlüsselzuweisung A als Ersatz für die bisherige Finanzkraftgarantie. Die Abhängigkeit der Höhe der individuellen Schlüsselzuweisung von der Ausgleichsmesszahl und der Steuerkraftmesszahl bewirkt im Zusammenspiel mit der nur anteiligen Deckung der Differenz, dass einerseits Anreize zur Erzielung eigener Einnahmen bestehen bleiben und andererseits unzulässige Nivellierungen verhindert werden.

Zu § 18 Ausgleichsmesszahl, Gesamtansatz

Die Ausgleichsmesszahl beschreibt für die einzelne kreisangehörige Gemeinde die Zielgröße im horizontalen Finanzausgleichssystem. Sie wird nach denselben Grundsätzen berechnet wie die bisherige Bedarfsmesszahl. Sie ist einwohnerbezogen und fußt damit auf derselben Basis wie die vertikale Bedarfsermittlung. Da sie neben dem Einwohnerbezug durch ihre Abhängigkeit vom Grundbetrag (einem Rechenfaktor, mit dessen Hilfe die Teilschlüsselmasse so weit wie möglich aufgebraucht werden kann) sowohl von der zur Verfügung stehenden Masse als auch von den Zielgrößen der übrigen Gruppenmitglieder abhängt, ist sichergestellt, dass alle kreisangehörigen Gemeinden im Verhältnis zu den übrigen kreisangehörigen Gemeinden eine sachgerechte Mittelzuweisung erhalten.

Der Einwohnerbezug der Ausgleichsmesszahl wird über den Gesamtansatz hergestellt, der sich aus dem Hauptansatz und den Ergänzungsansätzen zusammensetzt.

Zu § 19 Hauptansatz

Der Hauptansatz zählt als Teil des Gesamtansatzes zu der einwohnerbezogenen Grundlage der Ausgleichsmesszahl. Zu seiner Berechnung ist die Einwohnerzahl nach § 3 Abs. 2 maßgeblich. Diese wird für die einzelnen Untergruppen in der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden mit unterschiedlichen Hundertsätzen gewichtet. Die für den Hauptansatz maßgeblichen Hundertsätze leiten sich unmittelbar aus der vertikalen Bedarfsermittlung ab und bilden damit die direkte Verknüpfung zwischen dieser und dem horizontalen Finanzausgleich. Dabei stehen die Einwohnergewichtungen der Untergruppen in demselben Verhältnis zueinander wie die für diese ermittelten Bedarfe zueinander stehen. Abgestellt wird hier auf die fortgeschriebenen angemessenen Defizite für Pflichtaufgaben und ein Mindestmaß an freiwilligen Aufgaben vor Anrechnung der allgemeinen Deckungsmittel, die sich aus der Modellberechnung 2014 ergeben haben. Das Nähere zur Herleitung des Hauptansatzes ist in der allgemeinen Begründung beschrieben.

Zu § 20 Ergänzungsansätze

Da über die Einwohnergewichtung des Hauptansatzes nur sichergestellt wird, dass die horizontale Verteilung sich nach dem Verhältnis der unterschiedlichen Durchschnittsbedarfe innerhalb einer Gruppe richtet, müssen Sonderbedarfe, die keinen Niederschlag in den ermittelten Durchschnittsbedarfen gefunden haben, zusätzlich berücksichtigt werden. Mithilfe von Ergänzungsansätzen erhalten die kreisangehörigen Gemeinden, die von Sonderbedarfen - seien diese aus den Daten ableitbar oder auf einen besonderen Förderungswillen zurückzuführen - betroffen sind, einen Zuschlag zu ihren gewichteten Einwohnern, was ihren Gesamtansatz und damit ihre Ausgleichsmesszahl erhöht. Indem Sonderbedarfe Einfluss auf die Ausgleichsmesszahl nehmen, ist sichergestellt, dass bei der horizontalen Verteilung auch diesen die eigene Steuerkraft gegenübergestellt wird. Dies ist sachgerecht, da die allgemeinen Deckungsmittel auch im Rahmen der vertikalen Bedarfsermittlung für die Deckung von Sonderbedarfen zur Verfügung stehen. Auch bei der Deckung von Sonderbedarfen ist die eigene finanzielle Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinde vorrangig, sodass sich der Ausgleich des Mehrbedarfs in die Grundstruktur des Verteilungssystems einfügt.

Abs. 1 führt den mit dem Gesetz zur Anpassung des Kommunalen Finanzausgleichs an die Herausforderungen des demografischen Wandels und zur Förderung des ländlichen Raums vom 27. Juni 2013 eingeführten Demografiefaktor fort. Die Regelung wurde sprachlich angepasst und zielgenauer ausgerichtet. Es wird ein Schwellenwert von 5 % eingeführt. Nur der darüber hinausgehende als Prozentsatz ausgedrückte Bevölkerungsrückgang soll zur Gewährung des Ergänzungsansatzes führen. Der Ergänzungsansatz wird ermittelt, indem dieser Prozentsatz auf den Hauptansatz angewendet wird. Auf diese Weise werden zielgerichtet die strukturell vom demografischen Wandel betroffenen Gemeinden gefördert, ohne dass überschaubare Einmaleffekte zu Verzerrungen führen.

Durch Abs. 2 wird die ebenfalls mit dem Gesetz zur Anpassung des Kommunalen Finanzausgleichs an die Herausforderungen des demografischen Wandels und zur Förderung des ländlichen Raums eingeführte Förderung des ländlichen Raums weiterentwickelt. Zusätzlich zu der Investitionsstrukturpauschale für den ländlichen Raum nach § 3 der Investitionszuwendungsverordnung in der Fassung vom 13. Dezember 2013 und der Investitionspauschale für Mittelzentren im ländlichen Raum nach § 4 dieser Verordnung, die in der bestehenden Form weitergeführt werden, erhalten kreisangehörige Gemeinden im ländlichen Raum nun einen Ergänzungsansatz in Höhe von 3 % ihrer Einwohnerzahl.

Mit Abs. 3 wird die bisherige Regelung des § 10 Abs. 3, zweiter Halbsatz, in modifizierter Form weitergeführt. Ist für die Zuständigkeit einer Gemeinde eine Mindesteinwohnerzahl maßgebend, bleibt nach § 148 Abs. 2 HGO die Zuständigkeit auch bei einem Rückgang der Einwohnerzahl erhalten. Sie erlischt erst, wenn die Einwohnerschwelle um mehr als 10 % unterschritten wird. Insbesondere können gemäß § 59 Abs. 1 HKO Gemeinden ab 7.500 Einwohner zusätzliche Aufgaben übertragen werden. Mit dem Ergänzungsansatz von 5 % wird ein Mittelweg zwischen der Gewichtung der kreisangehörigen Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit unter 7.500 Einwohnern und derjenigen mit 7.500 bis 50.000 Einwohnern gewählt. Mittelzentren und Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums wird der Ergänzungsansatz nicht gewährt, das sie bereits ohnehin eine höhere Einwohnergewichtung erfahren.

Zu § 21 Steuerkraftmesszahl

Die Vorschrift entspricht inhaltlich dem bisherigen § 12 FAG und beschreibt, wie die Steuerkraftmesszahl berechnet wird.

Die nun als solche definierten Nivellierungshebesätze der Realsteuern (Abs. 2 Nr. 1 bis 3) sind identisch mit den bei der vertikalen Bedarfsermittlung angewandten. Dies ist sachgerecht, da der Staatsgerichtshof vorgegeben hat, dass sich die Bedarfsermittlung auch auf den horizontalen Finanzausgleich erstreckt. Die Höhe der Nivellierungshebesätze entspricht den gewogenen Durchschnittshebesätzen der kreisangehörigen Gemeinden in Hessen im ersten Halbjahr 2014.

Abs. 3 ermöglicht die Aufteilung des Grundsteueraufkommens oder des Gewerbesteueraufkommens zwischen Gebietskörperschaften, die sich zu einem Zweckverband zusammenschließen oder in einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung bestimmen, dass eine der beteiligten Gebietskörperschaften einzelne Aufgaben der übrigen Beteiligten in ihre Zuständigkeit übernimmt, insbesondere den übrigen Beteiligten die Mitbenutzung einer von ihr betriebenen Einrichtung gestattet, oder sich verpflichtet, solche Aufgaben für die übrigen Beteiligten durchzuführen. In diesem Fall ist für die einzelne kreisangehörige Gemeinde eine getroffene Bestimmung über die Aufteilung des Grundsteueraufkommens oder des Gewerbesteueraufkommens maßgeblich für die Berechnung der Steuerkraftmesszahl, wenn die beteiligten Gebietskörperschaften dies gemeinschaftlich beantragen. So ist sichergestellt, dass die Steuereinnahmen aus interkommunalen Gewerbegebieten bei der Festsetzung der Schlüsselzuweisungen und der Umlagegrundlagen bei den einzelnen Gebietskörperschaften so berücksichtigt werden, wie es der tatsächlichen Aufteilung der Gesamteinnahmen aus diesem Gebiet entspricht.

Nach Abs. 4 wird für die Berechnung der Steuerkraftmesszahl wie bisher das Steueraufkommen aus einem Zwölfmonatszeitraum berücksichtigt, der sich aus dem ersten Halbjahr des dem Ausgleichsjahr vorangegangenen und dem zweiten Halbjahr des diesem vorangegangenen Kalenderjahres zusammensetzt. Damit werden der horizontalen Verteilung die im Zeitpunkt der Berechnung aktuellsten individuellen Steuerdaten zugrunde gelegt.

Abs. 5 beschreibt die Berechnung der Grundbeträge für die Realsteuern. Durch die Multiplikation der Grundbeträge mit den Nivellierungshebesätzen wird das um die individuellen Hebesätze bereinigte (fiktive) Steueraufkommen ermittelt. Dieses Verfahren reduziert die Strategiefähigkeit des KFA, da es die Mittelverteilung (ebenso wie die vertikale Bedarfsermittlung) von individuellen Hebesatzentscheidungen unabhängig macht. Der jeweils geltende Hebesatz, durch den das Ist-Aufkommen zu teilen ist, ist der nach § 16 Abs. 2 des Gewerbesteuergesetzes bzw. § 25 Abs. 2 des Grundsteuergesetzes im jeweiligen Kalenderjahr gültige Hebesatz. Wird der Hebesatz im laufenden Kalenderjahr rückwirkend zum Beginn des Kalenderjahres geändert, so ist dieser geänderte Hebesatz jeweils für beide Kalenderhalbjahre maßgeblich, auch wenn das Ist-Aufkommen im ersten Halbjahr auf Basis des rückwirkend unwirksam gewordenen Hebesatzes erhoben wurde und Nachzahlungen oder Erstattungen erst im zweiten Halbjahr erfolgen.

Wird in einer Gemeinde keine Grundsteuer erhoben, werden fiktive Grundbeträge angesetzt, die sich nach den letzten drei Referenzzeiträumen richten, in denen die Steuer noch erhoben wurde. Damit wird das individuell bestehende Einnahmepotenzial der Gemeinde aus dieser von ihr nicht erhobenen Steuer berücksichtigt. Sie wird damit gleich behandelt, wie die Gemeinden, die diese Steuer erheben. Da es nach § 16 Abs. 4 Satz 2 des Gewerbesteuergesetzes einen Mindesthebesatz der Gewerbesteuer gibt, kann dieser Fall nur bei der Grundsteuer eintreten.

Zu § 22 Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft

Neu eingeführt wird die von allen kommunalen Gruppen zu entrichtende Solidaritätsumlage auf abundante Steuer- bzw. Umlagekraft. Damit wird die interkommunale Solidarität gefördert, die nach dem Urteil des Staatsgerichtshofs ein den KFA prägendes Element ist. Sie verringert die Spannweite der Finanzkraft innerhalb der Gruppen, führt aber, wie dargelegt, nicht zu unzulässigen Nivellierungen oder Übernivellierungen. Sie ist von einer kreisangehörigen Gemeinde zu zahlen, wenn ihre Steuerkraftmesszahl nach erfolgtem Steuerkraftausgleich durch die Schlüsselzuweisung A höher als die Ausgleichsmesszahl ist. Der Fall, dass durch die Solidaritätsumlage eine partielle Abschöpfung der Schlüsselzuweisung A erfolgt, ist theoretisch denkbar, wenn durch die Schlüsselzuweisungen A bereits ein erheblicher Anteil an der entsprechenden Teil-

schlüsselmasse verbraucht wird und Mittel für die Schlüsselzuweisungen B in nur geringem Umfang zur Verfügung stehen. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass dieser Fall tatsächlich eintritt. Er wäre aber durchaus systemgerecht. Da die Solidaritätsumlage eine Abschöpfung abundanter Steuerkraft bezweckt, ist es unerheblich, wenn diese Steuerkraft erst nach Auffüllung durch die Schlüsselzuweisung A vorliegt. Wie dargelegt ist Sinn und Zweck der Schlüsselzuweisung A, die Ausgangssituationen der Gruppenmitglieder bei der Verteilung der Schlüsselzuweisung B einander anzunähern. Diese Ausgangssituationen müssen dann auch Basis für die Berechnung der Abundanzschwelle sein.

Die Abschöpfungsquote beträgt 15 % für den Teil der abundanten Steuerkraft, der nicht mehr als 10 % über der Abundanzschwelle liegt, und 25 % für den Teil, der darüber liegt. Damit wird auch unter den abundanten Gemeinden das Prinzip der interkommunalen Solidarität gestärkt.

Die Solidaritätsumlage verbleibt jeweils in der Teilschlüsselmasse der Gruppe, in der sie erhoben wurde, und wird dort an die nicht Abundanten als Schlüsselzuweisung B ausgeschüttet. Ermittlung der Solidaritätsumlage und Verteilung ihres Aufkommens als Schlüsselzuweisung B erfolgen in einem einheitlichen Berechnungsverfahren. Bleibt die sich ergebende Solidaritätsumlage hinter dem veranschlagten Betrag zurück, wird nur der niedrigere Betrag als Schlüsselzuweisung B verteilt. Überschreitet die Solidaritätsumlage den veranschlagten Betrag, wird auch der übersteigende Betrag als Schlüsselzuweisung B ausgekehrt. Diese Überschreitung wird durch Haushaltsvermerk sichergestellt.

Bei der Solidaritätsumlage handelt sich um eine interkommunale Umlage, als deren bloßer "Veranstalter" das Land auftritt.

Dritter Abschnitt: Schlüsselzuweisungen an die kreisfreien Städte

Zu § 23 Schlüsselzuweisungen

Die Vorschrift trifft Regelungen über die Schlüsselzuweisungen an die kreisfreien Städte. Sie entspricht inhaltlich der Vorschrift über Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden. Auf die Ausführungen zu § 17 wird daher Bezug genommen.

Zu § 24 Ausgleichsmesszahl, Gesamtansatz

Die Ausgleichsmesszahl beschreibt für die einzelne kreisfreie Stadt die Zielgröße im horizontalen Finanzausgleichssystem. Die Regelung entspricht inhaltlich der Vorschrift über die Ausgleichsmesszahl der kreisangehörigen Gemeinden. Auf die Ausführungen zu § 18 wird daher Bezug genommen.

Zu § 25 Hauptansatz

Der Hauptansatz zählt als Teil des Gesamtansatzes zu der einwohnerbezogenen Grundlage der Ausgleichsmesszahl. Zu seiner Berechnung ist die Einwohnerzahl nach § 3 Abs. 2 maßgeblich. Die für den Hauptansatz maßgebliche Einwohnergewichtung leitet sich wie bei den kreisangehörigen Gemeinden unmittelbar aus der vertikalen Bedarfsermittlung ab und bildet damit auch für die kreisfreien Städte die direkte Verknüpfung zwischen vertikaler Bedarfsermittlung und horizontalem Finanzausgleich. Da aber die Gruppe der kreisfreien Städte bei der Bedarfsermittlung nicht in Untergruppen unterteilt wurde, ist eine Abbildung von Bedarfsrelationen innerhalb der Gruppe nicht erforderlich. Die Einwohner der kreisfreien Städte werden somit grundsätzlich unterschiedslos mit 100 % gewichtet (Abs. 1).

Eine Ausnahme stellen die Einwohner der Stadt Frankfurt am Main dar. Da diese einen Sonderbedarf aufgrund ihrer Metropolstellung aufweist, erhält sie als Metropolenzuschlag eine erhöhte Einwohnergewichtung von 110 % (Abs. 2). Auf diese Weise ist gewährleistet, dass der Sonderbedarf, der aus der Metropolstellung resultiert, der individuellen Finanzkraft gegenübergestellt wird. Die Bedarfsdeckung erfolgt daher systemgerecht vorrangig durch eigene Deckungsmittel.

Zu § 26 Ergänzungsansätze

Das zu § 20 Gesagte gilt entsprechend.

Nach Abs. 1 erhalten auch kreisfreie Städte einen Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang. Dieser ist inhaltlich identisch mit § 20 Abs. 1.

Darüber hinaus erhalten kreisfreie Städte nach Abs. 2 einen Sozillastenansatz, der sich nach dem einwohnerbezogenen Durchschnitt der nach Mietstufen gemäß Wohngeldverordnung gewichteten Bedarfsgemeinschaften richtet. Wird dieser Durchschnitt um mehr als 5 % überschritten, erhält die betreffende Stadt einen Ergänzungsansatz von 70 % der mehr als 5 % über dem Durchschnitt liegenden nach Mietstufen gewichteten Bedarfsgemeinschaften.

Zu § 27 Steuerkraftmesszahl

Auf die Ausführungen zu § 21 wird Bezug genommen.

Die Höhe der Nivellierungshebesätze für die Realsteuern entspricht den gewogenen Durchschnittsbesätzen der kreisfreien Städte in Hessen im ersten Halbjahr 2014.

Zu § 28 Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft

Auch für die kreisfreien Städte soll es künftig eine Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft geben. Auf die Ausführungen zu § 22 wird Bezug genommen.

Vierter Abschnitt: Schlüsselzuweisungen an die Landkreise

Zu § 29 Schlüsselzuweisungen

Die Vorschrift trifft Regelungen über die Schlüsselzuweisungen an die Landkreise. Sie entspricht im Wesentlichen den Vorschriften über Schlüsselzuweisungen an die kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreie Städte. An die Stelle der Steuerkraft tritt jedoch die Umlagekraft, die durch die Umlagekraftmesszahl (§ 33) ausgedrückt wird. Auf die Ausführungen zu § 17 wird daher Bezug genommen.

Zu § 30 Ausgleichsmesszahl, Gesamtansatz

Die Ausgleichsmesszahl beschreibt für den einzelnen Landkreis die Zielgröße im horizontalen Finanzausgleichssystem. Die Regelung entspricht inhaltlich den Vorschriften über die Ausgleichsmesszahlen der kreisangehörigen Gemeinden und der kreisfreien Städte. Auf die Ausführungen zu § 18 wird daher Bezug genommen.

Zu § 31 Hauptansatz

Der Hauptansatz zählt als Teil des Gesamtansatzes zu der einwohnerbezogenen Grundlage der Ausgleichsmesszahl. Zu seiner Berechnung ist die Einwohnerzahl der kreisangehörigen Gemeinden nach § 3 Abs. 2 maßgeblich. Die für den Hauptansatz des Landkreises maßgebliche Gewichtung der Gemeindeeinwohner leitet sich ebenfalls unmittelbar aus der vertikalen Bedarfsermittlung ab und bildet damit auch für die Landkreise die direkte Verknüpfung zwischen vertikaler Bedarfsermittlung und horizontalem Finanzausgleich.

Bei der Bedarfsermittlung wurden die Landkreise in die Untergruppen der Landkreise mit Sonderstatusstädten und der Landkreise ohne Sonderstatusstädte unterteilt. Die Bedarfsrelation dieser Untergruppen wird durch Gewichtung der Einwohner in Sonderstatusstädten abgebildet. Dafür wurde der festgestellte Minderbedarf der Landkreise mit Sonderstatusstädten im Vergleich zu den Landkreisen ohne Sonderstatusstädte auf die Gesamteinwohnerzahl in den Sonderstatusstädten bezogen, um so zu einem sachgerechten Gewichtungsfaktor dieser Einwohner im Rahmen des Hauptansatzes der Landkreise zu gelangen. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass in der Gruppe der Landkreise der Umfang, in dem Sonderstatusstädte auch Landkreisaufgaben wahrnehmen, bei der Einwohnergewichtung in den Untergruppen sachgerecht berücksichtigt ist.

Zu § 32 Ergänzungsansätze

Das zu § 20 Gesagte gilt entsprechend.

Nach Abs. 1 erhalten auch Landkreise einen Ergänzungsansatz für Bevölkerungsrückgang. Dieser ist inhaltlich identisch mit § 20 Abs. 1.

Nach Abs. 2 erhalten auch Landkreise einen Ergänzungsansatz für ihre im ländlichen Raum gelegenen kreisangehörigen Gemeinden. Er entspricht dem Ergänzungsansatz nach § 20 Abs. 2.

Nach Abs. 3 erhalten Landkreise, wie auch die kreisfreien Städte, einen Soziallastenansatz. Das zu § 26 Abs. 2 Gesagte gilt entsprechend. Der Ergänzungsansatz der Landkreise beträgt 130 % der mehr als 5 % über dem Durchschnitt liegenden nach Mietstufen gewichteten Bedarfsgemeinschaften.

Zu § 33 Umlagekraftmesszahl

Die Berechnung der Umlagekraftmesszahl eines Landkreises erfolgt wie bisher durch den Ansatz von 46 % der Umlagegrundlagen seiner kreisangehörigen Gemeinden. Der Anrechnungssatz bleibt unverändert, allerdings gibt es Anpassungen bei den Umlagegrundlagen (vgl. die Ausführungen zu § 50).

Zu § 34 Solidaritätsumlage auf abundante Umlagekraft

Ebenso wie für die kreisangehörigen Gemeinden und die kreisfreien Städte soll es künftig für abundante Landkreise eine Solidaritätsumlage geben. Auf die Ausführungen zu § 22 wird Bezug genommen.

Fünfter Abschnitt: Finanzausweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen

§ 35 Finanzausweisung an den Landeswohlfahrtsverband Hessen

Wie bisher erhält der Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV) neben der Umlage seiner Mitglieder eine Allgemeine Finanzausweisung. Auch diese wird künftig den Vorgaben des Staatsgerichtshofs folgend bedarfsgerecht ausgestaltet sein, denn der LWV nimmt ebenfalls kommunale

Aufgaben wahr. Der Finanzbedarf des LWV wird demnach, soweit er nicht bereits durch Leistungen des staatlichen Teils des Landeshaushalts (beispielsweise Leistungen für den Maßregelvollzug) und durch Leistungen Dritter gedeckt wird, aus der KFA-Zuweisung und den Umlagen seiner Träger ausgeglichen.

Vierter Teil: Besondere Finanzausweisungen

In den Vorschriften des Vierten Teils wurden die Begriffspaare "Einnahmen"/"Ausgaben" an die Nomenklatur des kommunalen Haushaltsrechts angepasst und durch "Einzahlungen"/"Auszahlungen" ersetzt.

Zu § 36 Allgemeine Grundsätze

Wie bisher werden kommunale Bedarfe auch über zweckgebundene Besondere Finanzausweisungen gedeckt. Nach § 7 Abs. 8 Satz 1 ist sichergestellt, dass die über Besondere Finanzausweisungen zu deckenden Bedarfe der kommunalen Familie bei der Ermittlung der Mindestausstattung sachgerecht erfasst sind. Nicht erforderlich ist eine vollständige Bedarfsdeckung für die entsprechenden Aufgaben durch die gewährten Besonderen Finanzausweisungen. Sind die in die vertikale Bedarfsermittlung einzubeziehenden um unmittelbar zurechenbare Einzahlungen bereinigten Auszahlungen, die bei der Wahrnehmung der durch Besondere Finanzausweisungen berücksichtigten Pflichtaufgaben angefallen sind, höher, fließen sie in die Berechnung nach § 7 Abs. 2 Satz 1 ein. Werden durch Besondere Finanzausweisungen freiwillige Aufgaben berücksichtigt, stehen für diese gegebenenfalls zusätzliche Mittel nach § 7 Abs. 4 Satz 1 zur Verfügung.

Besondere Finanzausweisungen werden grundsätzlich finanzkraftunabhängig verteilt. Teilweise fließen sie unmittelbar an kommunale Aufgaben wahrnehmende Dritte.

Zu § 37 Zuweisungen für Betreuungsangebote an Schulen

Nur den Schulträgern von ausgewählten Schularten, die ein besonderes Betreuungsangebot bereitstellen, wird eine pauschale Zuweisung je Schule zugewiesen. Die Zuweisung ist davon abhängig, dass die Schulträger sich dafür entscheiden, ein besonderes Betreuungsangebot zu schaffen. Die Finanzausweisung dient der passgenauen Abmilderung der daraus entstehenden Kosten.

Zu § 38 Zuweisungen zu den Auszahlungen für Kinder- und Jugendberufshilfe, für Projekte der Jugendberufshilfe und zur Schaffung von familien- und kinderfreundlichen Rahmenbedingungen

Durch die im Jahr 2005 in das FAG aufgenommene Regelung sollen besondere Angebote und spezielle Maßnahmen von Jugendberufshilfeträgern gezielt und einzelfallbezogen gefördert werden können. Es werden keine Investitionen, sondern die laufenden Kosten der Projekte gefördert. Mit den Modellprojekten zur Schaffung von familien- und kinderfreundlichen Rahmenbedingungen soll ein Erkenntnisgewinn für das ganze Land erreicht werden.

Zu § 39 Zuweisungen nach den §§ 32, 32a und 32c des Hessischen Kinder- und Jugendberufshilfegesetzbuches

Für Kinder bis zum Schuleintritt besteht ein Rechtsanspruch gegenüber den Trägern der Jugendberufshilfe auf Bereitstellung eines Betreuungsplatzes. Davon unabhängig haben die Gemeinden nach § 30 HKJGB dafür Sorge zu tragen, dass der ermittelte Bedarf an Betreuungsplätzen gedeckt ist.

Um sowohl die Kommunen als auch kommunalergänzend die freien Träger bei dieser wichtigen Aufgabe zu unterstützen, werden Besondere Finanzausweisungen gewährt. Die Förderung wird ausgerichtet nach tatsächlich in Anspruch genommenen Betreuungsplätzen. Dies kann nur im Rahmen einer Besonderen Finanzausweisung belastungsorientiert geschehen.

Daneben erhalten die Träger der Jugendberufshilfe zur Weiterleitung an Tagespflegepersonen Finanzausweisungen, wenn an die Stelle einer Betreuung in einer Kindertageseinrichtung die Betreuung durch eine Tagespflegeperson tritt.

Gemeinden erhalten zum Ausgleich der kommunalen Belastung durch die Freistellung für alle Kinder vom Teilnahme- oder Kostenbeitrag für die Inanspruchnahme von Angeboten der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen im letzten Kindergartenjahr eine pauschale Zuweisung.

Zu § 40 Zuweisungen für den öffentlichen Personennahverkehr

Die Mittel dieser Besonderen Finanzausweisung ergänzen die über den Landeshaushalt weitergeleiteten Bundesmittel aus der Bahnreform (Regionalisierungsmittel).

An die unter dem bisherigen Recht geübte Praxis, nach der die Mittel ausschließlich an Verkehrsverbünde geleitet wurden, wird angeknüpft. Durch die unmittelbare Zuleitung an die Verkehrsverbünde selbst und nicht etwa an deren kommunale Träger wird sichergestellt, dass die Mittel bedarfsgerecht für den ÖPNV eingesetzt werden. So wird unmittelbar dazu beigetragen, den Verkehrsverbänden eine sozialverträgliche Preisgestaltung zu ermöglichen. Die Zuweisung an die Verkehrsverbünde umfassen auch die Mittel zur Abgeltung der sogenannten "Gemein-

wirtschaftlichen Leistungen im Ausbildungsverkehr" nach § 45a des Personenbeförderungsgesetzes (Abgabe verbilligter Zeitfahrkarten des Ausbildungsverkehrs).

Zu § 41 Zuweisungen zu den Auszahlungen für Theater

Die enumerativ aufgezählten Empfänger der Zuweisung sind die Sitzstädte der Staatstheater sowie die der Städtischen Bühnen mit eigenem Ensemble.

Der Betrieb eines Theaters ist keine kommunale Pflichtaufgabe, hat aber einen hohen gesellschaftlichen Stellenwert und führt zu hohen Defiziten, die durch die Zuweisungen abgemildert werden sollen. Damit soll die flächendeckende Erhaltung dieses kulturellen Angebotes sichergestellt werden. Die Empfängergerechte Zuweisung ist nur durch eine Besondere Finanzausweisung möglich.

Die Vorschrift wurde in Abs. 1 Satz 2 lediglich redaktionell angepasst, da die Stadt Marburg mit dem Finanzausgleichsänderungsgesetz 2012 vom 16. Dezember 2011 (GVBl. I S.815) in den Kreis der Zuweisungsberechtigten aufgenommen wurde. Die Beteiligung der Stadt Marburg an der Landestheater Marburg GmbH beträgt genau 50 Prozent, sodass auch Satz 2 hätte angepasst werden müssen. Dieses Versäumnis im Gesetzgebungsverfahren 2011 ist jetzt zu bereinigen.

Künftig soll auch die Stadt Frankfurt am Main mit ihren Städtischen Bühnen im Rahmen des Theaterlastenausgleichs an der sog. Drittellösung teilhaben, die bisher nur für die Staatstheater sowie das Landestheater Marburg und das Stadttheater Gießen galt. Danach werden die Kosten für Tarifsteigerungen und dringend notwendige Bauunterhaltungsmaßnahmen zwischen dem Land (36 %), der Sitzstadt (32 %) und dem KFA (32 %) geteilt. Der bestehende Kulturvertrag mit der Stadt Frankfurt am Main sieht keinerlei Regelungen hinsichtlich einer etwaigen Mitfinanzierung des Landes an den Städtischen Bühnen Frankfurt vor. Mit den Sitzstädten der Staatstheater sowie den Städten Marburg und Gießen bestehen hingegen Vereinbarungen über diese Kostenteilung, die die vertraglich geregelte Grundbezuschussung zu den Betriebskosten ergänzen. Die Mittel aus dem KFA werden hierbei der jeweiligen Stadt im Rahmen der Zuweisung des Theaterlastenausgleichs zugewiesen.

Da die Städtischen Bühnen Frankfurt ebenso wie die bisher über die Drittellösung geförderten Theater über ein eigenes stehendes Ensemble verfügen, erscheint es sachgerecht, ihnen eine vergleichbare Unterstützung zu gewähren. Ihnen kommt im Hinblick auf das kulturelle Angebot, nicht nur für die eigenen Bürger, sondern für das gesamte Umland, eine herausragende Bedeutung zu, die derjenigen der übrigen Bühnen mit eigenem Ensemble in nichts nachsteht. Daher sollen sie künftig im Rahmen des Theaterlastenausgleichs in vergleichbarem Umfang gefördert werden.

Zu § 42 Zuweisungen zu den Auszahlungen für Bibliotheken, Museen und Musikschulen

Die Vermittlung und die Erhaltung von Wissen und Kultur soll flächendeckend auch im ländlicheren Raum ermöglicht werden. Die Zuweisungen dienen dazu, den Kommunen die eine solche Einrichtung unterhalten, die Bereitstellung der Einrichtungen und die stets erforderliche Aktualisierung der Bestände zu ermöglichen und die daraus entstehenden Finanzlasten abzumildern.

Zu § 43 Zuweisungen zu den Auszahlungen für Straßen

Gemeinden und Landkreise, die Baulastträger an Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen sind, erhalten zu dieser besonderen Belastung eine Zuweisung.

Die unterschiedliche Ausgestaltung der Straßenbaulast macht deutlich, dass eine belastungsentprechende Zuweisung nur über eine Besondere Finanzausweisung erreicht werden kann und nicht über eine allgemeine und gruppenbezogene Zuweisung.

Durch die Berücksichtigung der Einwohner, zusätzlich zu den Straßenlängen, wird darauf reagiert, dass Empfänger mit geringer Einwohnerdichte eine höhere Pro-Kopf-Belastung des Straßenunterhalts zu tragen haben.

Zu § 44 Zuweisungen zu den Belastungen für Heilkurorte

Mit der Zuweisung soll der Einnahmeverlust der Heilkurorte bei Steuereinnahmen durch den Verzicht auf die Ansiedlung von Gewerbe sowie durch die Gewerbesteuerfreiheit der Kurkliniken abgemildert werden. Weiterhin haben die Heilkurorte erhebliche Aufwendungen für die Schaffung und Unterhaltung von Infrastruktureinrichtungen im Zusammenhang mit der Heilkur zu tragen.

Abs. 1 begrenzt den künftigen Empfängerkreis auf kreisangehörige Gemeinden, die nach Beihilferecht Heilkurorte sind. Bei ihnen ist davon auszugehen, dass sie wirtschaftlich weitgehend von Kur geprägt werden. Die Untergrenze von 5.000 kurztaxpflichtigen Übernachtungen schließt aus, dass auch solche Kommunen in den Genuss der Förderung gelangen, bei denen Kur lediglich eine untergeordnete Rolle spielt.

Abs. 2 legt die Verteilungsparameter der Finanzausweisung fest. Ein Anteil von 10 Prozent der jährlich durch den Landshaushalt bereitgestellten Mittel wird im Hinblick auf die permanent anfallenden Kosten der Kur-Infrastruktur eingesetzt. Durch eine spezielle Einwohnergewichtung

wird der Tatsache Rechnung getragen, dass sich bei einwohnerschwachen Kurorten diese Kosten auf relativ wenige Schultern verteilen. Die Begrenzung auf einen Maximalwert der Förderung - Relation Übernachtungen/Einwohner - trägt Überlegungen Rechnung, dass auch gemeldete Kurtaxpflichtige Übernachtungen nicht Kur-, sondern Freizeitzwecken dienen können. Im Übrigen werden Übernachtungen im Kurgebiet der Gemeinde und die Anzahl der Betten in Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen paritätisch bei der Verteilung der Mittel berücksichtigt.

Abs. 3 regelt die Einwohnergewichtung im Einzelnen.

Die im Landeshaushalt dotierten Mittel werden künftig von 11,5 Mio. Euro auf 13 Mio. Euro erhöht. Da die hessenweiten Einnahmen aus der Kurtaxe in den letzten 10 Jahren stagniert sind, erscheint vor dem Hintergrund allgemeiner Preissteigerungen eine Erhöhung der Zuweisungen angezeigt.

Fünfter Teil: Auszahlungen zur Finanzierung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen

In den Vorschriften des Fünften Teils wurden die Begriffspaare "Einnahmen"/"Ausgaben" an die Nomenklatur des kommunalen Haushaltsrechts angepasst und durch "Einzahlungen"/"Auszahlungen" ersetzt.

Zu § 45 Allgemeine Grundsätze

Die dritte Säule des KFA neben den Allgemeinen und den Besonderen Finanzzuweisungen stellen wie bisher die Zuwendungen für die Förderung von Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen dar. Auch diese sind zweckgebunden und sollen dazu dienen, die Kommunen bei ihrer notwendigen Investitionstätigkeit zu unterstützen. Investitionsbedarfe, die nicht über Investitionszuwendungen berücksichtigt sind, fließen in die Berechnung nach § 7 Abs. 2 Satz 1 ein, sofern sie für Pflichtaufgaben anfallen. Für Investitionstätigkeiten im Bereich der freiwilligen Aufgaben, stehen gegebenenfalls zusätzliche Mittel nach § 7 Abs. 4 Satz 1 zur Verfügung. Insofern gelten die Ausführungen zu § 36 entsprechend.

Zu § 46 Pauschale Investitionsförderung im Ländlichen Raum

Zusammen mit dem Gesetz zur Anpassung des Kommunalen Finanzausgleichs an die Herausforderungen des demografischen Wandels und zur Förderung des ländlichen Raums wurden auf der Grundlage des bisherigen § 29 FAG durch Änderung der Investitionszuwendungsverordnung als zusätzliche Investitionspauschalen die Investitionsstrukturpauschale für den ländlichen Raum und die Investitionspauschale für Mittelzentren im ländlichen Raum eingeführt. Diese beiden Förderinstrumente werden als pauschale Investitionszuweisungen aufrechterhalten, da die Förderung des Ländlichen Raums weiterhin als wesentliches Ziel der Landespolitik angesehen wird. Sie werden in Abs. 1 dargestellt. Nicht weitergeführt werden dagegen die bisherige Allgemeine Investitionspauschale und die Schulbaupauschale. Da diese wie Schlüsselzuweisungen ausnahmslos allen Gemeinden und Landkreisen bzw. allen kommunalen Schulträgern bereitgestellt wurden, ist es sachgerechter, die Schlüsselmasse entsprechend zu erhöhen und die Mittel direkt als Schlüsselzuweisungen zu verteilen. Auf diese Weise werden die allgemeinen Deckungsmittel der Empfänger nur einmal angerechnet.

Abs. 2 macht Vorgaben für die Verwendung der pauschalen Mittel durch die Kommunen.

Abs. 3 gibt die Rahmenbedingungen für die Festlegung der individuellen Zuweisungen vor. Diese sind so festzusetzen, dass die verfügbaren Mittel möglichst aufgebraucht werden. Gleichzeitig ist auf volle tausend Euro zu runden.

Zu § 47 Zuweisung für wasserwirtschaftliche Maßnahmen

Die zum Unterhalt Verpflichteten erhalten durch diese Besondere Finanzzuweisung Mittel zur Abmilderung der Aufwendungen der Unterhaltsverpflichtungen bei Maßnahmen an Gewässern zweiter Ordnung.

Die bisherige Förderung der Unterhaltungslast als Finanzierung von Investitionen erfolgt nunmehr als Besondere Finanzzuweisung. Damit wird auch einem entsprechenden Vorschlag des Hessischen Rechnungshofs gefolgt.

Zu § 48 Zuwendungen zur Projektförderung

Aus pragmatischen Gründen wird von einer Aufzählung der Förderzwecke im Gesetz abgesehen.

Im bisherigen § 33 FAG waren die einzelnen Zuwendungen zur Projektförderung konkret oder nach Zuwendungsbereichen benannt und aufgezählt. Somit hatte die Entscheidung im Rahmen des jeweiligen Haushalts zur Förderung eines gegebenenfalls neuen oder anders lautenden Investitionsbereichs auch die entsprechende Änderung des FAG zur Folge.

Auch ohne die Aufzählung im Gesetz entscheidet weiterhin der Gesetzgeber im Rahmen des Haushalts über die Zuwendungen für Projektförderungen. Die Höhe der einzelnen Zuweisung

richtet sich nach der finanziellen Leistungsfähigkeit des Empfängers und seiner Stellung im Finanz- und Lastenausgleich.

Zu § 49 Zuwendungen zu den Auszahlungen für Krankenhäuser

Im Gegensatz zu § 48, der auf Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers abstellt, wird eine ausdrückliche Zuordnung der Krankenhausförderung zum KFA geregelt.

Sechster Teil: Umlagen; Umlagegrundlagen

Zu § 50 Kreisumlage

Die Kreisumlage ist das wichtigste Finanzierungsinstrument der Landkreise. Neben dem Einnahmezweck dient sie aber auch dem Finanzausgleich zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und hat damit nicht nur eine fiskalische, sondern auch eine redistributive Funktion. Die Umlageverpflichtung der kreisangehörigen Gemeinden wird bei der vertikalen Bedarfsermittlung als deren Bedarf erfasst.

Abs. 1 enthält entsprechend dem bisherigen § 37 Abs. 1 FAG die Rechtsgrundlage für die Erhebung der Kreisumlage. Die Vorschrift wurde redaktionelle angepasst und enthält nun die Klarstellung, dass die Kreisumlage als Prozentsatz auf die Umlagegrundlagen nach Abs. 2 festzulegen ist.

Abs. 2 regelt die Umlagegrundlagen. Maßgeblich sind weiterhin die Steuerkraftmesszahlen und die Schlüsselzuweisungen der umlagepflichtigen Gemeinden. Anpassungen sind im Hinblick auf die Einführung der Solidaritätsumlage auf abundante Steuerkraft und die Schlüsselzuweisung A erforderlich. Letztere dient dem Steuerkraftausgleich und ist daher ebenso in die Umlagegrundlagen einzubeziehen wie die Schlüsselzuweisung B. Die Solidaritätsumlage wird von den Umlagegrundlagen in Abzug gebracht, um Doppelbelastungen der abundanten kreisangehörigen Gemeinden zu vermeiden. Andernfalls wäre nicht zu gewährleisten, dass die Kumulation von Solidaritäts- und Kreisumlage keine übernivellierende Wirkung erzielt.

Die Sonderstatusstädte erhalten weiterhin eine Ermäßigung auf ihre Umlagegrundlagen. Dies ist sachgerecht, weil sie Aufgaben selbst wahrnehmen, die die Landkreise für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden erbringen. Künftig gilt der Ermäßigungssatz einheitlich für die gesamten Umlagegrundlagen. Die Ausnahme der abundanten Steuerkraft, wie sie derzeit nach § 37 Abs. 2, zweiter Halbsatz FAG erfolgt, entfällt aus Vereinfachungsgründen. Da abundante Steuerkraft künftig im Wege der Solidaritätsumlage abgeschöpft und diese von den Umlagegrundlagen abgezogen wird, besteht für eine unterschiedliche Behandlung der Umlagegrundlagen oberhalb und unterhalb der Abundanzschwelle kein Grund mehr. Die Landkreise und ihre Sonderstatusstädte können weiterhin einvernehmlich von der Ermäßigung abweichen. Die Wirkung einer solchen Vereinbarung bleibt aber auf das Binnenverhältnis beschränkt.

Abs. 3 regelt die Schulumlage. Sie ist wie bisher als Zuschlag zur Kreisumlage der Gemeinden, die nicht selbst Schulträger sind, zu erheben und soll kostendeckend sein. Mit der Neuregelung soll aber eine Glättstellung der Finanzbeziehungen zwischen den Landkreisen und ihren Gemeinden, die durch eine unübersichtliche Zersplitterung der Kreisumlagehebesätze gekennzeichnet ist, erfolgen. Derzeit gelten für kreisangehörige Gemeinden, die Schulträger sind, und Sonderstatusstädte, die nicht Schulträger sind, andere Kreisumlagehebesätze als für die anderen Gemeinden im selben Kreisgebiet. Diese Sonderregelungen nach dem bisherigen § 37 Abs. 3 Satz 4 ff. FAG entfallen. Sie waren im Kontext der Einführung einer kostendeckenden Schulumlage entstanden und hatten das Ziel, die Verteilung der Umlagelasten im Kreisgebiet unverändert zu lassen. Ziel muss es aber sein, die Lasten der Finanzierung der Aufgaben aus der Schulträgerschaft gerecht und angemessen zu verteilen. Genau dies leistet die kostendeckend festzusetzende Schulumlage. Jede kreisangehörige Gemeinde, die nicht selbst Schulträger ist, muss Schulumlage zahlen. Dieser Regelkreis ist getrennt von der Kreisumlage zu sehen, die der Finanzierung der anderen Kreisaufgaben dient. Künftig wird für alle Gemeinden eines Landkreises ein einheitlicher Kreisumlagehebesatz gelten (vgl. aber die Ausführungen zu § 67).

Nach § 1 Abs. 2 i.V.m. § 4 des Gesetzes über die Anwendung kommunalrechtlicher Vorschriften bei der Umsetzung des Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetzes vom 9. März 2009 (GVBl. I S. 92, 93, 153), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Oktober 2014 (GVBl. S. 234), dürfen Maßnahmen, die nach dem Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetz vom 9. März 2009 (GVBl. I S. 92, 153) oder dem Zukunftsinvestitionsgesetz vom 2. März 2009 (BGBl. I S. 416, 428), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Mai 2010 (BGBl. I S. 671), gefördert worden sind, nicht zu einer Erhöhung der Schulumlage führen. Dies ist mit dem Grundsatz einer kostendeckenden Schulumlage nicht vereinbar. Die Umstellung auf einen bedarfsorientierten KFA erfordert auch die Berücksichtigung der Finanzierung dieser Maßnahmen im Rahmen der Bedarfsermittlung. Dies geschieht folgerichtig über die Erfassung im Rahmen der Schulumlagezahlungen durch die kreisangehörigen Gemeinden. Da das Gesetz über die Anwendung kommunalrechtlicher Vorschriften bei der Umsetzung des Hessischen Sonderinvestitionsprogrammge-

setzes mit Ablauf des 31. Dezember 2015 außer Kraft tritt, entfällt die Regelung zeitgleich mit dem Geltungsbeginn des neuen FAG.

Abs. 4 stellt es unverändert in das Ermessen der Landkreise, die Kreisumlage auch von den gemeindefreien Grundstücken zu erheben.

Abs. 5 bestimmt, dass eine Änderung der Umlagehebesätze nur bis zum 31. August des Haushaltsjahres zulässig ist (Satz 1). Vor einer Erhöhung der Kreisumlage sind die Umlageverpflichteten künftig anzuhören. Damit erhalten sie die Gelegenheit, ihre Belange frühzeitig zu äußern. Das Ergebnis der Anhörung ist dem Kreistag vor der Beschlussfassung über die Erhöhung mitzuteilen, damit er die geäußerten Belange bei seiner Entscheidungsfindung berücksichtigen kann.

Mit Abs. 6 wird die Genehmigungspflicht für die Kreisumlage wieder eingeführt. Mit dem Dritten Gesetz zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung vom 17. Dezember 1998 (GVBl. I S. 562) war die bis dahin in § 37 Abs. 3 FAG verankerte Genehmigungspflicht für Hebesätze von mehr als 36 % abgeschafft worden. Es war damals das Ziel der Landespolitik, u.a. mit dem Abbau von Zustimmung- und Genehmigungsvorbehalten das eigenverantwortliche Handeln nachgeordneter Dienststellen zu stärken. Mit der Einführung des bedarfsorientierten Ausgleichssystems wird es jedoch wieder erforderlich, ein Regulativ vorzuhalten, das es der Aufsichtsbehörde ermöglicht, den Ausgleich zwischen der angemessenen Finanzausstattung des Landkreises und seiner Gemeinden im Blick zu behalten. Die Genehmigungspflicht tritt erst ein, wenn der Landkreis beabsichtigt, seinen Kreisumlagehebesatz um mehr als 0,5 Prozentpunkte gegenüber dem Vorjahr zu erhöhen. In die Entscheidung über die Genehmigung ist das Ergebnis der Anhörung nach Abs. 5 einzubeziehen. Der Verweis auf § 54 HKO und damit inzident auf den Siebenten Teils der HGO stellt klar, dass im Rahmen von kommunalaufsichtsrechtlichen Maßnahmen eine Erhöhung des Umlagehebesatzes weiterhin möglich ist.

Zu § 51 Krankenhausumlage

Die Regelung zur Krankenhausumlage bleibt inhaltlich weitestgehend unverändert. Abs. 2 wurde redaktionell und inhaltlich dahin gehend angepasst, dass die Festsetzung der Krankenhausumlage nicht mehr durch das Ministerium der Finanzen und das für kommunale Angelegenheiten zuständige Ministerium gemeinsam festgesetzt wird. Hierfür besteht keine Notwendigkeit. Die Festsetzung erfolgt daher künftig durch das Ministerium der Finanzen im Einvernehmen mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium. Zudem wird künftig die Solidaritätsumlagen auf abundante Steuer- bzw. Umlagekraft - aus den für die Kreisumlage geltenden Gründen - von den Umlagegrundlagen abgezogen.

Zu § 52 Verbandsumlage des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen

Wie in den Ausführungen zu § 35 dargelegt, wird der LWV auch künftig zum Teil über eine Verbandsumlage seiner Mitglieder finanziert. Die Regelung zu den Umlagegrundlagen bleibt bis auf die wegen der Einführung der Solidaritätsumlagen auf abundante Steuer- bzw. Umlagekraft erforderlichen Anpassungen (vgl. hierzu die Ausführungen zu § 51) unverändert.

Zu § 53 Umlagegrundlagen des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain

Die Vorschrift wird beibehalten und erfährt lediglich redaktionelle Änderungen.

Durch das Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main vom 8. März 2011 (MetropolG) wurde der bisherige Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main Planungsverband in den Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main umbenannt. Mitglieder des Verbandes sind die Städte und Gemeinden, deren Gebiete den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main bilden (die kreisfreien Städte Frankfurt am Main und Offenbach am Main, die Städte und Gemeinden in den Landkreisen Hochtaunuskreis, Main-Taunus-Kreis und Offenbach, die Städte Bruchköbel, Hanau, Langenselbold, Maintal, Nidderau und die Gemeinden Erlensee, Großkrotzenburg, Hammersbach, Neuberg, Niederdorfelden, Rodenbach, Ronneburg, Schöneck im Main-Kinzig-Kreis, die Städte Bad Nauheim, Bad Vilbel, Butzbach, Florstadt, Friedberg (Hessen), Karben, Münzenberg, Niddatal, Reichelsheim (Wetterau), Rosbach v.d. Höhe und die Gemeinden Ober-Mörlen, Rockenberg, Wölfersheim, Wöllstadt im Wetteraukreis sowie die Städte Groß-Gerau, Kelsterbach, Mörfelden-Walldorf, Raunheim, Rüsselsheim und die Gemeinden Bischofsheim, Ginsheim-Gustavsburg, Nauheim im Landkreis Groß-Gerau), sowie diejenigen, die nach § 7 Abs. 4 MetropolG beigetreten sind. Der Regionalverband ist ein Umlageverband, der zur Deckung seines Finanzbedarfs eine Verbandsumlage nach § 18 MetropolG erhebt. Die schon bisher im Finanzausgleichsgesetz geregelten Umlagegrundlagen bestehen fort.

Zu § 54 Verzinsung

Die Regelung über die Verzinsung rückständiger Umlagegrundlagen wird beibehalten, um wie bisher die Umlagepflichtigen zur rechtzeitigen Zahlung anzuhalten.

Zu § 55 Zinsdienstumlage für das Sonderinvestitionsprogramm

Die §§ 3 und 6 des Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetzes regeln, dass der Zinsdienst für die Darlehen für Schulen, für Ersatzschulen, für sonstige kommunale Infrastrukturmaßnahmen

und für die Kofinanzierung von Maßnahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes des Bundes aus dem KFA finanziert wird. Im bedarfsorientierten Ausgleichssystem ist dies nur möglich, wenn die hierfür benötigten Mittel zusätzlich bereitgestellt werden. Dies erfolgt, indem wie bisher eine Zinsdienstumlage von den verpflichteten Kommunen erhoben wird, deren Umlagesoll als Bedarf erfasst ist. Die Regelung zum Zinsdienst ist so ausgestaltet, dass jede Kommune genau die Zinslast über die Zinsdienstumlage trägt und in die Finanzausgleichsmasse einbringt, die ihr zuzurechnen ist. Die Zinslasten für Darlehen für Krankenhäuser werden dem Landeswohlfahrtsverband Hessen zugerechnet, wenn das betreffende Krankenhaus von ihm selbst, einem seiner Eigenbetriebe, einer Gesellschaft, an der er beteiligt ist, oder in seinem Auftrag errichtet oder betrieben wird. Die Zinsdienstumlage deckt den aus dem Haushalt des Landes an die Bank abzuführenden Zinsdienst ab, der künftig als Spezielle Finanzierungen nach § 13 Abs. 2 Nr. 1 geleistet wird.

Die bisher in § 40b Abs. 2 Satz 1 enthaltenen Regelungen zum Festsetzungsverfahren werden in die Durchführungsverordnung nach § 72 übernommen.

Siebter Teil: Sonstige Vorschriften

Zu § 56 Zuwendungen außerhalb der Finanzausgleichsmasse

Die bisherige Regelung, wonach bei zweckgebundenen Zuwendungen des Landes an kommunale Empfänger, die ihre Rechtsgrundlage außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes haben, die finanzielle Leistungsfähigkeit und die Stellung der Empfänger im Finanz- und Lastenausgleich zu berücksichtigen ist, wird beibehalten. Dies entspricht der Regelung in § 48. Die bisher als Fußnote zu § 41 FAG geregelte Ausnahme für das Bundesprogramm "Zukunft, Bildung und Betreuung" kann entfallen, da hieraus keine Leistungen mehr erfolgen.

Zu § 57 Kreisausgleichsstock

Die Ermächtigung der Landkreise, in ihrem Haushalt aus dem Aufkommen der Kreisumlage einen Ausgleichsstock zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen ihrer Gemeinden auszuweisen, wird mit der Maßgabe beibehalten, dass die Haushaltswirtschaft des Landkreises im Sinne von § 92 Abs. 3 Satz 1 HGO ausgeglichen sein muss. Daneben tritt künftig der besondere Härteausgleich nach § 58, der dem Umstand Rechnung trägt, dass nach Ansicht des Staatsgerichtshofs die (Letzt-)Verantwortung für die Finanzausstattung der Kommunen das Land trägt.

Die Einrichtung eines "Kreisausgleichsstocks" ist grundsätzlich eine Möglichkeit des Landkreises, seiner Ausgleichsfunktion, die in § 2 Abs. 1 Satz 2 HKO beschrieben ist, gerecht zu werden. Der Kreisausgleichsstock soll nicht gesetzlich verpflichtend sein, sondern in das Ermessen des Landkreises gestellt werden. Bei der pflichtgemäßen Ausübung dieses Ermessens hat der Landkreis nicht zuletzt seine eigene Haushaltssituation zu berücksichtigen. Ist seine Haushaltswirtschaft defizitär, hat der Landkreis seine Aufwendungen und Auszahlungen auf das gesetzlich notwendige Maß zu beschränken. Die Bildung eines Kreisausgleichsstocks stünde hierzu wegen der nicht gegebenen Verpflichtung im Widerspruch und kann deshalb nicht gerechtfertigt werden.

Zu § 58 Landesausgleichsstock

Abs. 1 sieht vor, dass der Landesausgleichsstock in seiner bisherigen Form fortgeführt wird.

Abs. 2 regelt die Voraussetzungen des Härteausgleichs, der künftig vorrangig als Korrektiv für die pauschalierte Bedarfsermittlung wirken soll, um die vom Staatsgerichtshof angenommene (Letzt-)Verantwortung des Landes für die Finanzausstattung der Kommunen zu sichern. Leistungen aus dem Landesausgleichsstock können einzelnen Gemeinden und Landkreisen gewährt werden. Vorrang haben dabei diejenigen Empfänger, bei denen im Ausgleichsjahr die Durchführung ihrer Aufgaben durch außergewöhnliche Belastungen oder Härten gefährdet ist. Der Härteausgleich soll verhindern, dass eine einzelne Kommune im Ausgleichsjahr nicht in der Lage ist, ihre Aufgaben ordnungsgemäß wahrzunehmen. Die Eigenverantwortung der Kommunen geht jedoch der (Letzt-)Verantwortung des Landes vor. Daher sind soweit möglich vorrangig eigene Anstrengungen zur Abwendung der außergewöhnlichen Belastung oder Härte zu unternehmen, damit eine Gefährdung der Aufgabenwahrnehmung gar nicht erst eintritt.

Abs. 3 enthält wie bisher die Rechtsgrundlage für eine nähere Ausgestaltung der Bewilligungsvoraussetzungen durch Verwaltungsvorschriften.

Abs. 4 stellt klar, dass von der bislang in § 28 Abs. 1 Satz 2 FAG vorgesehenen Ermächtigung, Zuweisungen für Zinsdiensthilfen aus dem Landesausgleichsstock zu gewähren, zwischenzeitlich Gebrauch gemacht worden ist, da die Zinsdiensthilfen nach § 1 Abs. 4 und § 3 des Schutzschirmgesetzes mittlerweile bewilligt wurden.

Zu § 59 Verwaltungskosten

Die Vorschrift des bisherigen § 43 FAG wird unverändert beibehalten. Sie hat ihre derzeitige Fassung durch das Gesetz zur Kommunalisierung des Landrats sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung vom 21. März 2005 (GVBl. I. S. 229, 240) erhalten. Die

Regelung trägt der Tatsache Rechnung, dass die Landkreise das Personal für die Erledigung der Aufgaben des Landrats als Behörde der Landesverwaltung zur Verfügung stellen.

Zu § 60 Zuweisungen von Verwarnungsgeldern und Geldbußen

Die Vorschrift des bisherigen § 44 FAG wird unverändert beibehalten. Sie hat ihre derzeitige Fassung durch das Gesetz zur Kommunalisierung des Landrats sowie des Oberbürgermeisters als Behörden der Landesverwaltung erhalten. Die Regelung trägt der Tatsache Rechnung, dass dem Landrat die Aufgabe der Kreisordnungsbehörde als Auftragsangelegenheit übertragen wurde.

Zu § 61 Kriegsfolgelasten

Die mit ihrem bisherigen Inhalt seit 1970 (vgl. Art. 1 Nr.20 des Fünften Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes vom 16. Dezember 1967 - GVBl. I S. 320) im FAG verankerte Bestimmung des bisherigen § 45 FAG hat weiterhin Bedeutung und wird daher unverändert beibehalten. Im Rahmen einer Evaluierung soll aufgrund zu erwartender Abschlussgesetze überprüft werden, ob für sie weiterhin Bedarf besteht.

Zu § 62 Ausgleichsleistungen an die Gemeinden für die Belastungen durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs

Die im bisherigen § 46a FAG gefassten Regelungen hinsichtlich der Ausgleichsleistungen an die Gemeinden für die Belastungen durch die Neuregelung des Familienleistungsausgleichs werden unverändert fortgeführt. Die Länder erhalten eine entsprechende Kompensationsleistung aus dem bundesweiten Umsatzsteueraufkommen. Es hat sich bewährt, den Anteil der Gemeinden an diesen Ausgleichsleistungen in Höhe von 26 % entsprechend dem Verteilungsschlüssel für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer weiterzuleiten. Dies ist auch sachgerecht, da die zu kompensierende kommunale Belastung durch den Familienleistungsausgleich in Form eines geringeren Einkommensteueraufkommens erfolgt. Auch die Praxis einer jährlichen Spitzabrechnung hat sich bewährt und wird fortgeführt.

Die erhaltenen Ausgleichsleistungen sind bei der Ermittlung der Steuerkraftzahl des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer nach § 21 Abs. 2 Nr. 4 oder § 27 Abs. 2 Nr. 4 zu berücksichtigen.

Achter Teil: Übergangs- und Schlussvorschriften

Zu § 63 Abmilderung von Übergangshärten

Um Übergangshärten für einen begrenzten Zeitraum abzumildern, werden im Landeshaushalt zusätzliche Mittel bereitgestellt. Sie können dazu eingesetzt werden, die Teilschlüsselmassen derjenigen kommunalen Gruppen zu erhöhen, die in ihrer Gesamtheit als besonders durch die Systemumstellung belastet erscheinen. Im Übrigen werden sie für die Finanzierung der Übergangsregelungen nach §§ 64 bis 66 eingesetzt. Die entsprechenden Mittel sind nicht Teil der Finanzausgleichsmasse.

Zu § 64 Übergangsregelung für die kreisangehörige Gemeinden

Abs. 1 regelt einen Ergänzungsansatz für die Untergruppe der kreisangehörigen Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit bis zu 7.500 Einwohnern. Ihr für den Hauptansatz maßgeblicher Prozentsatz beträgt künftig 100. Der nächsthöhere Prozentsatz für kreisangehörige Gemeinden (kreisangehörige Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit 7.500 bis 50.000 Einwohnern) beträgt 110. Um Härten abzumildern, die mit dieser hinter der nächsthöheren in nicht unwesentlichem Umfang zurückbleibenden Gewichtung einhergehen, sollen die kleinsten kreisangehörigen Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion übergangsweise zusätzliche Mittel erhalten, um ihnen nach Abs. 1 zu ermöglichen, ihre Strukturen an die aus den statistischen Daten abgeleitete Bedarfslage anzupassen. Aus diesem Grund erhalten sie einen Ergänzungsansatz von 3 % ihrer Einwohnerzahl.

Abs. 2 bestimmt einen Ergänzungsansatz für kreisangehörige Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit einer Einwohnerzahl von mindestens 15.000. Diese werden durch die Systemumstellung im Vergleich zu den übrigen Mitgliedern ihrer Untergruppe (kreisangehörige Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit 7.500 bis 50.000 Einwohnern) benachteiligt, denn nach der bisherigen Hauptansatzstaffel lag ihre Gewichtung zwischen 126 % und 129 %, wohingegen sie künftig für alle kreisangehörigen Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit einer Einwohnerzahl von 7.500 bis 50.000 bei 110 % liegt. (Zu beachten ist hier allerdings, dass die Eingangsgewichtung im bisherigen Recht bei 107 % und im neuen System bei 100 % liegt, sodass die Prozentsätze nicht unmittelbar miteinander vergleichbar sind.) Um diesen Gemeinden die Umstellung auf das neue System und ihre damit einhergehende finanzielle Belastung aufgrund der relativen Niedriggewichtung zu erleichtern, wird ihnen übergangsweise ein Ergänzungsansatz in Höhe von 2 % ihrer Einwohnerzahl gewährt.

Abs. 3 sieht vor, dass die Ergänzungsansätze nicht für Gemeinden im Ländlichen Raum gelten, da sie bereits einen Ergänzungsansatz erhalten.

Abs. 4 stellt klar, dass die durch die Ergänzungsansätze generierten zusätzlichen Schlüsselzuweisungen neben der Teilschlüsselmasse der kreisangehörigen Gemeinden bereitgestellt werden. Die Übergangsregelung hat somit keinen Einfluss auf die Berechnung der regulären Schlüsselzuweisungen.

Zu § 65 Übergangsregelung für die Landkreise

Einwohner in Sonderstatusstädten werden künftig bei der Verteilung der Landkreisschlüsselzuweisungen nur zu 71 % angesetzt. Dadurch mindert sich der Anteil, den ihre Landkreise von der Teilschlüsselmasse der Landkreise erhalten, erheblich. Um einen gleitenden Übergang in das neue System zu ermöglichen, kommt die Niedrigergewichtung nicht sofort in vollem Umfang zur Anwendung, sondern sukzessive, beginnend mit einer Gewichtung von 90 %. Der Härteausgleich erfolgt auch hier über zusätzliche Schlüsselzuweisungen.

Zu § 66 Übergangsregelung für die Gemeinden und Landkreise

Aus den nach § 63 zur Verfügung stehenden Mitteln erhalten die kreisangehörigen Gemeinden, die kreisfreien Städte und die Landkreise, denen nach Anwendung der §§ 64 und 65 noch Verluste verbleiben, weitere Mittel. Hierbei werden Verluste Nichtabundanter vorrangig ausgeglichen.

Als Verlust gilt dabei eine in Summe negative Veränderung der Finanzausstattung, die sich gegenüber dem bisherigen Recht durch Änderungen bei den Zuweisungen aus dem Finanzausgleich und unter Berücksichtigung zu zahlender Umlagen ergibt. Satz 3 räumt die Möglichkeit ein, für die Verlustberechnung entweder eine Modellberechnung für das jeweilige Ausgleichsjahr vorzunehmen oder, da dies von Jahr zu Jahr schwieriger werden wird, auf eine grundsätzlichere Betrachtung auf Basis von durchschnittlichen Verlusten der detailliert berechneten Jahre umzusteigen.

Zu § 67 Übergangsregelungen für die Kreisumlage

Bei der Kreisumlage ergeben sich gegenüber dem bisherigen Recht erhebliche Änderungen. So wird künftig für alle Gemeinden eines Landkreises ein einheitlicher Hebesatz gelten. Außerdem führen die höheren Nivellierungshebesätze zu einem beträchtlichen Anstieg der Umlagegrundlagen. Übergangsvorschriften sollen diese Umstellungen abmildern.

Abs. 1 und 2 enthalten Übergangsvorschriften hinsichtlich der Vereinheitlichung der Kreisumlagehebesätze in einem Kreisgebiet. Der Schritt hin zu einem einheitlichen Hebesatz innerhalb des Kreisgebiets kann unmittelbar zu erheblichen Verringerungen (für kreisangehörige Schulträger) oder Erhöhungen (für Sonderstatusstädte ohne Schulträgerschaft) der Kreisumlagehebesätze führen. Mittelbar ergeben sich Folgen auf die Verteilung der gesamten Kreisumlagebelastung im jeweiligen Kreisgebiet. Um die mit diesen Anpassungen verbundenen Belastungen abzumildern, werden die Hebesatzdifferenzen nicht sofort voll geschlossen, sondern übergangsweise zu einem Teil beibehalten. Dort, wo Hebesatzdifferenzen besonders groß sind, werden sie zu einem geringeren Anteil geschlossen, um übermäßige Verwerfungen durch die Angleichung der Hebesätze zu vermeiden. Deshalb wird jeweils nur der acht Prozentpunkte nicht überschreitende Teil der Hebesatzdifferenz zu zwei Dritteln geschlossen, der restliche Teil bleibt zunächst bestehen. Perspektivisch erscheint es sinnvoll, in einem weiteren Schritt alle noch bestehenden Differenzen zu zwei Dritteln zu schließen. Im Rahmen der ersten Evaluierung des neuen Ausgleichssystems wird dies zu prüfen sein.

Abs. 1 regelt das beschriebene Prinzip für die kreisangehörigen Schulträger, die aktuell Kreisumlagen auf Basis höherer Hebesätze zu entrichten haben als die übrigen kreisangehörigen Gemeinden. Die Regelung bezieht sich allerdings nur auf Sonderstatusstädte und schließt damit Schulträger, die keine Sonderstatusstädte sind (derzeit nur Kelsterbach), aus ihrem Anwendungsbereich aus. Sie wären ansonsten in ihrer Untergruppe (potenziell betroffen sind die Untergruppen nach § 7 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. a bis c) als einzige durch die Übergangsregelung benachteiligt.

Abs. 2 regelt das beschriebene Prinzip für die Sonderstatusstädte ohne Schulträgerschaft, für die aktuell ein niedrigerer Kreisumlagehebesatz gilt als für die übrigen kreisangehörigen Gemeinden.

Abs. 3 enthält eine Sonderregelung für das Ausgleichsjahr 2016. Durch die beträchtliche Erhöhung der Nivellierungshebesätze gegenüber der bisherigen Rechtslage steigen die Umlagegrundlagen massiv an. Würden die Landkreise die Kreisumlage auf Basis ihrer bisherigen Hebesätze erheben, hätte dies massive Umverteilungswirkungen zulasten der kreisangehörigen Gemeinden zur Folge. Um zu verhindern, dass ein solcher Effekt eintritt, werden die Landkreise verpflichtet, ihre Hebesätze im Ausgangsjahr so anzupassen, dass sie im Vergleich zu der bisherigen Rechtslage kein zusätzliches Aufkommen erzielen. Als Referenzwert dient das Kreisumlageaufkommen, das sich in einer "Schattenberechnung" nach altem Recht unter Zugrundelegung der Kreisumlagehebesätze 2015 ergeben hätte. In dieses fiktive Kreisumlageaufkommen werden auch die Ausgleichszahlungen der Sonderstatusstädte an ihre Landkreise nach der seit 2006 jährlich fortgeführten Übergangsregelung zur ermäßigten Kreisumlage der Sonderstatusstädte eingerechnet, da diese Zahlung im Verhältnis zwischen Landkreis und Sonderstatusstadt faktisch als Kreisumlagezahlungen anzusehen war. Bei der Berechnung sind zudem die sich aus den Abs. 1 und 2 ergebenden Hebesatzdifferenzen zu berücksichtigen. Die Umlagehebesätze nach Abs. 3 werden den Landkreisen zusammen mit den Planungsdaten für die Schlüsselzuweisungen und

Umlagegrundlagen für das Jahr 2016 mitgeteilt. Dieser einmalige Eingriff in das Hebesatzrecht der Landkreise ist gerechtfertigt, da er dazu dient, unverhältnismäßige Effekte, die aus der Systemumstellung folgen, abzumildern.

Die Deckelung bezieht sich nicht auf die Schulumlage, die zwar nach § 50 Abs. 3 als Zuschlag zur Kreisumlage erhoben wird. Mit der Vorgabe, dass sie dem (vollständigen) Ausgleich der Belastungen der Landkreise als Schulträger dienen soll, wäre eine Deckelung nicht vereinbar.

Zu § 68 Übergangsregelungen für die Abwicklung von Zuweisungen zu den Auszahlungen für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen

Die Vorschrift schafft die Rechtsgrundlage, um Förderprogramme im Bereich der Investitionszuweisungen, die in ihrer bisherigen Form nicht fortgeführt werden oder die bereits abgeschlossen sind, abzuwickeln. Dies betrifft die bereits aufgenommenen und bewilligten Darlehen des Abschlussprogramms Abwasser (Abs. 1) sowie Zuwendungen für einzelne Investitionen im Bereich der kommunalen Altlasten- und Abfallbeseitigung (Abs. 2).

Abs. 3 schafft darüber hinaus die Rechtsgrundlage, um auf der Grundlage des bisherigen Finanzausgleichsgesetzes eingegangene Verpflichtungsermächtigungen künftig zu erfüllen.

Zu § 69 Übergangsregelung für den Landesausgleichsstock

Die Regelung soll sicherstellen, dass Gemeinden und Landkreise, die bislang aus formalen Gründen noch keine Leistungen aus dem Landesausgleichsstock beantragt haben, aber aufgrund vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes eingetretener Umstände materiell antragsbefugt sind, ihre Ansprüche nicht durch den Wegfall des bisherigen FAG verlieren. Die mit der Übergangsregelung ermöglichte Abwicklung von Altfällen erfolgt aber nach Maßgabe des neuen § 58 Abs. 2 und somit nachrangig gegenüber dem Härteausgleich für Gemeinden und Landkreise, bei denen im Ausgleichsjahr die Durchführung ihrer eigenen oder der ihnen übertragenen Aufgaben gefährdet ist.

Zu § 70 Übergangsregelung zur Spitzabrechnung

Mit der Aufhebung des FAG in seiner bisherigen Fassung entfällt auch die Rechtsgrundlage für eine Spitzabrechnung nach dem bisherigen § 2 Abs. 4 Satz 2 FAG. Da die Spitzabrechnung spätestens im zweiten auf das Ausgleichsjahr folgenden Haushaltsjahr vorzunehmen wäre, wäre es ohne die Übergangsregelung möglich, dass Mehr- oder Minderbeträge der Steuerverbundmassen aus den Jahren 2014 und 2015 oder, soweit die Abrechnung 2014 vorgezogen wurde, ein hiervon gegebenenfalls verbleibender Rest nicht mehr abgerechnet werden können. Mit der Regelung wird die Möglichkeit zur Abrechnung im jeweils auf das betreffende Ausgleichsjahr zweitfolgenden Ausgleichsjahr geschaffen.

Die Abrechnung erfolgt über den Stabilitätsansatz, wobei ein Minderbetrag maximal in Höhe des Stabilitätsansatzes berücksichtigungsfähig ist. Damit ist sichergestellt, dass eine Abrechnung aus dem alten Ausgleichssystem nicht zu einer Minderung des Festansatzes führen kann. Die Regelung in Satz 3 ist erforderlich, um zu verhindern, dass eine vorgenommene Abrechnung sich im Folgejahr auf die Höhe des Stabilitätsansatzes auswirkt. Anders als bei der regulären Abrechnung über den Steuerverbund nach § 11, die als Teil des neuen Systems auch Einfluss auf den Stabilitätsansatz nimmt, soll die aus dem alten System herrührende Abrechnung die Mechanismen des neuen Systems nicht verändern.

Zu § 71 Berichtigungen

Die Vorschrift regelt inhaltlich weitestgehend unverändert ein besonderes Berichtigungsverfahren für den Bereich der Festsetzungen nach dem FAG. Redaktionelle Änderungen dienen der besseren Klarheit der Regelung. Sie ist erforderlich, weil von Korrekturen die Gesamtheit der Gemeinden und Gemeindeverbände finanziell betroffen sein kann. Innerhalb der Berichtigungsfrist können die für die Festsetzung maßgebenden Daten korrigiert werden, soweit dies nicht nach § 3 ausgeschlossen ist. Neu in ihren Anwendungsbereich aufgenommen wurde die künftig ebenfalls nach dem FAG festzusetzende Solidaritätsumlage auf abundante Steuer- bzw. Umlagekraft.

Die Wertgrenzen nach Abs. 2, nach denen Berichtigungen nur durchzuführen sind, wenn die Abweichungen bestimmte Beträge erreichen, werden angehoben und damit auf ein aktuelles Niveau gebracht. Insbesondere im Verhältnis zu der Wertgrenze nach § 72 erscheint eine Erhöhung auf 500 Euro bzw. 250 Euro sachgerecht.

Abs. 3 regelt die bisherige Praxis, sich ergebende Spitzenbeträge über den Landesausgleichsstock zu verrechnen.

Zu § 72 Aufhebung von Leistungen

Die Vorschrift enthält wie bisher abweichend vom Hessischen Verwaltungsverfahrensgesetz eine Verzinsungsregelung für die Rückforderung von Leistungen nach dem FAG. Die Verzinsung setzt erst bei Beträgen über 50.000 Euro ein.

Abs. 2 bestimmt, wie Erstattungen und Zinsen zu vereinnahmen sind.

Zu § 73 Verordnungsermächtigungen

Abs. 1 erweitert die Regelung des bisherigen § 49 FAG zu den Ausführungsbestimmungen. Diese sollen künftig nicht mehr als reine Verwaltungsvorschriften bestehen, sondern in Form einer Rechtsverordnung ergehen. Diese Rechtsverordnung soll über die bisherigen Ausführungsbestimmungen hinaus auch Fragen des Verwaltungsverfahrens bei der Durchführung des FAG regeln. Dies schafft eine höhere Rechtssicherheit für alle Beteiligten.

Abs. 2 enthält die spezielle Verordnungsermächtigung für die Investitionszuweisungen, die bisher in § 32 FAG enthalten war. Der Wortlaut wurde an die aktuellen Bedürfnisse angepasst.

Zu Artikel 2**Zu Nr. 1**

Zur Bestimmung der Umlagegrundlagen für die Verbandsumlage wird in § 52 Satz 1 auf § 14 Abs. 2 des Gesetzes über den Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV-Gesetz) verwiesen. § 14 Abs. 1 Satz 1 dieses Gesetzes verweist seinerseits auf das FAG "vom 29. Mai 2007 (GVBl. I S. 310), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. März 2011 (GVBl. I S. 162)". Das noch geltende FAG wird in Art. 10 dieses Gesetzes aufgehoben, sodass § 14 Abs. 1 Satz 1 LWV-Gesetz zu aktualisieren ist.

Zu Nr. 2

§ 14 Abs. 3 Satz 1 LWV-Gesetz sieht für den Fall, dass der Jahresabschluss des LWV in der Ergebnisrechnung einen Fehlbetrag ausweist, vor, dass dieser Fehlbetrag spätestens im zweiten dem Haushaltsjahr folgenden Jahr auszugleichen ist. Soweit er nicht bereits auf andere Weise ausgeglichen worden ist oder nach Abs. 2 ausgeglichen wird, erhöht sich nach § 14 Abs. 3 Satz 2 LWV-Gesetz die Finanzausweisung an den LWV im dritten dem Haushaltsjahr folgenden Jahr entsprechend. Eine korrespondierende Regelung enthält der bisherige § 20 Abs. 3 FAG. Mit dieser Regelung wurden die kommunalen Träger des LWV (die Landkreise und kreisfreien Städte) faktisch vor die Wahl gestellt, entweder den Haushalt über die Verbandsumlage auszugleichen oder diesen Ausgleich über die zwingende Erhöhung der Allgemeinen Finanzausweisung an den LWV zulasten aller Kommunen zu bewirken. Letzteres wäre mit einem bedarfsorientierten KFA nicht vereinbar. Die Herbeiführung des Haushaltsausgleichs beim LWV kann nicht zulasten der bedarfsgerechten Finanzausstattung und erst recht nicht der Finanzausstattung der kreisangehörigen Gemeinden gehen. Sie ist daher künftig ausschließlich über die Verbandsumlage zu bewirken. Folglich ist eine dem bisherigen § 20 Abs. 3 FAG entsprechende Regelung in § 35 FAG auch nicht mehr vorgesehen. § 14 Abs. 3 Satz 2 LWV-Gesetz wird daher aufgehoben.

Zu Artikel 3

Zur Bestimmung der Umlagegrundlagen für die Verbandsumlage wird in § 53 Abs. 1 auf § 18 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main verwiesen. § 18 Satz 1 dieses Gesetzes verweist seinerseits auf das FAG "in der Fassung vom 29. Mai 2007 (GVBl. I S. 310), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2010 (GVBl. I S. 612)". Das noch geltende FAG wird in Art. 10 dieses Gesetzes aufgehoben, sodass § 18 Satz 1 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main zu aktualisieren ist.

Zu Artikel 4

Art. 4 betrifft die Vorschrift über die Kreisumlage in § 53 Abs. 2 HKO. Bisher weichen die Vorschriften des FAG und der HKO ihrem Wortlaut nach voneinander ab. Während die Landkreise laut § 37 Abs. 1 FAG unter den dort genannten Voraussetzungen eine Kreisumlage von ihren Gemeinden zu erheben haben, ist die Vorschrift des § 53 Abs. 2 HKO als Ermessensnorm ausgestaltet. Dieser abweichende Wortlaut kann zu Unklarheiten führen, da zunächst durch Auslegung zu ermitteln ist, ob und inwieweit die Erhebung der Kreisumlage tatsächlich als Ermessensentscheidung angesehen werden kann. Im Sinne der Rechtsklarheit wird der Wortlaut des § 53 Abs. 2 HKO nun dem FAG angeglichen.

Zu Artikel 5

Für die Veranschlagung der Krankenhausumlage wird in § 51 Abs. 1 Satz 1 auf § 37 des Hessischen Krankenhausgesetzes 2011 auf verwiesen. § 37 Satz 1 dieses Gesetzes verweist seinerseits auf "§ 38 des Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung vom 29. Mai 2007 (GVBl. I S. 310), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. Juni 2013 (GVBl. S. 446)". Das noch geltende FAG wird in Art. 10 dieses Gesetzes aufgehoben, sodass § 37 des Hessischen Krankenhausgesetzes 2011 zu aktualisieren ist.

Zu Artikel 6

Die Hessische Ausführungsverordnung zum Gemeindefinanzreformgesetz verweist im Zusammenhang mit den Ausgleichsleistungen für Belastungen aus der Neuregelung des Familienleistungsausgleichs auf "§ 46a des Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung vom 29. Mai 2007 (GVBl. I S. 310), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Mai 2012 (GVBl. S. 128)". Das noch

geltende FAG wird in Art. 10 dieses Gesetzes aufgehoben, sodass § 1 der Ausführungsverordnung zum Gemeindefinanzreformgesetz zu aktualisieren ist.

Zu Artikel 7

Das Hessische Sonderinvestitionsprogrammgesetz schließt die Anwendbarkeit von "§ 41 des Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung vom 29. Mai 2007 (GVBl. I S. 310), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. November 2008 (GVBl. I S. 979)" aus. Das noch geltende FAG wird in Art. 10 dieses Gesetzes aufgehoben, sodass der Verweis in § 7 des Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetzes zu aktualisieren ist.

Zu Artikel 8

Im Zusammenhang mit den zusätzlichen Zinsdiensthilfe aus dem Landesausgleichsstock verweist § 1 Abs. 4 Satz 1 des Schutzschirmgesetzes auf "§ 28 Abs. 1 Satz 2 des Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung vom 29. Mai 2007 (GVBl. I S. 310), zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Mai 2012 (GVBl. S. 128)". Das noch geltende FAG wird in Art. 7 dieses Gesetzes aufgehoben, sodass § 1 Abs. 4 Satz 1 des Schutzschirmgesetzes zu aktualisieren ist.

Zu Artikel 9

Die umfangreichen Änderungen des FAG machen eine Neufassung erforderlich. Daher wird das bisherige Gesetz aufgehoben.

Zu Artikel 10

Der Zeitpunkt des Inkrafttretens zum 1. Januar 2016 entspricht der durch den Staatsgerichtshof gesetzten Frist zur Neuregelung des KFA. Da mit Ablauf des 31. Dezember 2015 die für unvereinbar mit der Verfassung des Landes Hessen erklärten Vorschriften des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 nicht mehr anwendbar sein werden, bedarf es einer Neuregelung, die ab dem Ausgleichsjahr 2016 Geltung entfaltet.

Stellungnahmen zum Gesetzentwurf

Gemäß § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Sicherung der kommunalen Selbstverwaltung bei der Gesetzgebung in Hessen i.V.m. § 56 Abs. 1 und 4 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Staatskanzlei und der Ministerien des Landes Hessen sowie der Hessischen Landesvertretung hat die Landesregierung die Kommunalen Spitzenverbände und der Landeswohlfahrtsverband Hessen zu dem Gesetzentwurf angehört und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Auf die Inhalte der als Anlage beigefügten Stellungnahmen wird Bezug genommen.

Vorweggenommen sei der Hinweis, dass die Liste der kommunalen Pflichtaufgaben (Anlage 2) sich auf dem Stand der gegenwärtigen Beratungen befindet. In den Stellungnahmen angesprochene Ergänzungsbedarfe haben keinen Einfluss auf die Validität der Bedarfsermittlung, da sich alle kommunalen Aufgaben in den erfassten Defiziten widerspiegeln. Die Liste wird fortlaufend aktualisiert, um auf erhebliche Veränderungen des Aufgabenbestandes reagieren zu können. Im Zuge dieses Prozesses wird auch die Aufnahme der aus Sicht der Kommunalen Spitzenverbände und des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen noch offenen Einzelaufgaben geprüft.

A. Stellungnahme des Hessischen Städtetages

I. Inhalt der Stellungnahme

Der Hessische Städtetag übt grundsätzliche Kritik an dem Ergebnis und der Methode der vertikalen Bedarfsermittlung und äußert sich ablehnend zu Einzelaspekten der horizontalen Verteilung.⁴⁰ Darauf aufbauend unterbreitet er konkrete Vorschläge zur Änderung des Gesetzentwurfs.

1. Vertikaler Finanzausgleich - Finanzausgleichsmasse

Der Hessische Städtetag fordert, die Zuweisungen an die hessischen Kommunen so zu regeln, dass sie strukturell im Wesentlichen dem Stand des Jahres 2010 entsprechen. Mindestens aber dürften die Kommunen nicht schlechterstehen als im Jahr 2015. Daher wird die vorgesehene Ausgestaltung des Stabilitätsansatzes kritisiert: Die Finanzausgleichsmasse dürfe nicht unterhalb der Verstetigungsgröße liegen. Daher sei es nicht sachgerecht, wenn der mögliche Zuwachs des Stabilitätsansatzes den Kommunen nur zu einem Drittel unmittelbar zugutekomme. Die Verste-

⁴⁰ Der Stellungnahme des Hessischen Städtetages ist eine verbandsinterne Stellungnahme der Stadt Frankfurt am Main beigefügt, auf die teilweise Bezug genommen wird. Ebenso wird in Fußnoten auf weitere Stellungnahmen anderer Verbandsmitglieder hingewiesen, die nicht beigefügt sind, deren Überlassung jedoch angeboten wird. Da es dem HSfT selbst obliegt, sich im Rahmen der Regierungsanhörung zu äußern, wird davon ausgegangen, dass er geprüft und entschieden hat, inwieweit er sich die Standpunkte seiner Mitglieder zu eigen macht. Es wird daher ausschließlich auf den eigenen Vortrag des HSfT und folglich nur auf ausdrücklich in Bezug genommene, nicht aber auf lediglich beigefügte oder in Fußnoten erwähnte Mitgliedermeinungen eingegangen.

tigungsgröße dürfe zudem nicht wegen Zuweisungen außerhalb des Kommunalen Finanzausgleichs abgesenkt werden. Nur dann sei der Grundsatz der Verteilungssymmetrie gewahrt.

Die Finanzausgleichsmasse sei zu niedrig bemessen. Der Entzug von 340 Mio. Euro durch das Finanzausgleichsänderungsgesetz 2011 sei rückgängig zu machen. Das vorgelegte Konzept führe jedoch zu einem strukturellen Mittelentzug von bis zu einer Milliarde Euro jährlich im Vergleich zu der Rechtslage vor 2011. Dies lasse sich nicht mit dem seitens des Landes behaupteten erhöhten Finanzierungsrisiko des Landes rechtfertigen.

Die Differenz zwischen dem Volumen der finanziellen Mindestausstattung und der angemessenen Finanzausstattung sei zu gering bemessen. Erst die Summe aus Mindestausstattung, Finanzkraftzuschlag und Stabilitätsansatz bilde eine der Verfassung entsprechende angemessene Finanzausstattung, weshalb man den Stabilitätsansatz als Teil davon ansehen müsse. Werde die angemessene Finanzausstattung von der Finanzkraft des Landes abhängig gemacht, müsse die Finanzausgleichsmasse gleichförmig im Takt der Einnahmesteigerungen des Landes verlaufen.

2. Vertikaler Finanzausgleich - Bedarf

Der Hessische Städtetag kritisiert verschiedene Aspekte der Bedarfsermittlungsmethode. Zudem mahnt er eine Verbesserung der zugrunde gelegten Datenqualität an. Schließlich wird die bedarfsmindernde Anrechnung kommunaler Erträge beanstandet.

a) Pflichtigkeitsquote

Die mittels qualifizierter Schätzung vorgenommene Aufteilung der Ausgaben in solche für Pflichtaufgaben und solche für freiwillige Aufgaben sei zu überarbeiten und mehr als bisher zu substanziieren bzw. auf eine objektive Datenbasis zu stellen, um die qualifizierte Schätzung nachvollziehbar zu machen. Bislang beruhe sie ersichtlich auf rein subjektiven Kriterien. Eine Alternative zur qualifizierten Schätzung trägt auch der Hessische Städtetag nicht vor, er weist aber darauf hin, dass man mangels objektiver Grundlage auch auf eine Unterscheidung von pflichtigen und freiwilligen Aufgaben verzichten könne.

b) Einordnung von Garantiezuschlag und freiwilligen Leistungen

Der Garantiezuschlag müsse statt durch eine feste Quote, die aus der Modellrechnung 2014 abgeleitet ist, durch Heranziehung der jeweils aktuellen Defizite für freiwillige Aufgaben berechnet werden. Auf dieser Basis müsse dann die volle Dotierung bestimmter freiwilliger Aufgaben (der Produktbereiche "Kultur und Wissenschaft", "Sportförderung", "Natur- und Landschaftspflege" sowie "Umweltschutz") und die hälftige Dotierung der übrigen freiwilligen Aufgaben erfolgen. Der im Gesetz ausgewiesene Prozentsatz könne allerhöchstens als Mindestquote Geltung beanspruchen. Ansonsten würde den für so wichtig gehaltenen vier Aufgabenbereichen die Dynamik der jährlichen Beobachtung genommen.

c) Berechnungsmethode des Korridors

Der Hessische Städtetag kritisiert die Angemessenheitsprüfung, die durch das Anlegen eines Korridors um den jeweiligen Durchschnitt an die Defizite für Pflichtaufgaben erfolgt. Hierdurch werde ein viel zu niedriger kommunaler Bedarf generiert. Die wesentlichen Kritikpunkte des Hessischen Städtetages an dem Korridormodell beziehen sich darauf, dass es

- generell unwirtschaftliches Verhalten der Kommunen unterstelle und damit ungeeignet sei, wirtschaftliches von unwirtschaftlichem Verhalten zu unterscheiden bzw. zu bewerten, ob Defizite angemessen oder unangemessen hoch seien; die Unwirtschaftlichkeit der kommunalen Haushaltsführung habe das Land aber (im Einzelfall) zu beweisen;
- dazu führe, dass die Mindestausstattung unzulässig kleingerechnet werde; sei das Modell möglicherweise noch in Thüringen als sachgerecht anzusehen, so könne es keinesfalls auf die grundsätzlich anders gelagerte hessische Situation übertragen werden;
- rein einwohnerbezogen sei, statt auf spezifische Bedarfsträger abzustellen und zudem keine regionalen bzw. sozioökonomischen Faktoren berücksichtige; der Soziallastenansatz sei strukturell und der Höhe nach ungeeignet, dies auszugleichen; generell wird kritisiert, dass Sonderbedarfe nicht empirisch hergeleitet worden seien;
- kommunale Investitionstätigkeit und sonstige sprunghaft steigende Bedarfe nicht angemessen abbilde, da diese zwangsläufig zu Ausreißern führten und somit stets als unwirtschaftlich erschienen, während Krediteinnahmen sich immer bedarfsmindernd auswirken würden.

Der HStT schlägt vor, die Korridorobergrenze auf einen Wert über dem Durchschnitt anzuheben.

Darüber hinaus kritisiert er an der Bedarfsermittlungsmethode, dass nicht im Rechnungs-Ist abgebildete Bedarfe nicht berücksichtigt würden (z.B. aufgrund fehlender Mittel unterlassene Investitionen) und dass die Bedarfe für freiwillige Aufgaben zum Teil höher angesetzt würden als die für pflichtige.

d) Qualität statistischer Daten

Das Finanzministerium sei gehalten, gemeinsam mit Kommunen und Statistischem Landesamt die Qualität der zurzeit noch kameralen statistischen Daten zu verbessern und die Zuordnung dieser Daten zu den Produktbereichen zu vereinheitlichen.

e) Gegenrechnung des kommunalen Ertrags

Die kommunalen Erträge würden in zu hohem Ausmaß bedarfsmindernd angerechnet. Insbesondere seien die Nivellierungshebesätze der Realsteuern zu hoch. Damit gebe es keine Anreize, eigene Einnahmen zu erzielen. Keinesfalls dürften im Falle einer Minderung der Steuererträge zwischen Referenzperiode und Ausgleichsjahr bei der Bedarfsermittlung höhere Steuern angesetzt werden, als sie den Gemeinden im Ausgleichsjahr tatsächlich zugutekämen.

Die Sonderstellung der Stadt Frankfurt werde nicht ausreichend berücksichtigt. Es sei nicht klar, ob der Metropolenzuschlag ausreiche, um die Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte stabil zu halten (Problematik der Abundanz Frankfurts). Nach Ansicht der Stadt Frankfurt müsse sichergestellt werden, dass der Metropolenzuschlag tatsächlich (vollumfänglich) ihr zugutekomme.

3. Horizontaler Finanzausgleich

Der Hessische Städtetag formuliert Forderungen zu verschiedenen Aspekten des horizontalen Ausgleichssystems.

a) Horizontale Verteilung auf Grundlage der tatsächlichen Defizite

Der vertikal ermittelte Bedarf müsse der horizontalen Verteilung im Wege gemeindescharfer Einwohnergewichtungen zugrunde gelegt werden. Die aus den untergruppenbezogen ermittelten Bedarfsrelationen abgeleitete Einwohnergewichtung wird im Grundsatz gelobt.

b) Kreis- und Schulumlage

Hinsichtlich der Kreis- und Schulumlage wird kritisiert, dass die Landkreise auch die Defizite für Pflichtaufgaben, die im Korridor als unangemessen erschienen, und die Defizite für freiwillige Aufgaben, die nicht über den Garantie- und den Finanzkraftzuschlag abgegolten würden, bei der Bemessung der Umlagen berücksichtigen könnten. Für eine einzelne Gemeinde sei es unerheblich, wenn sich durch höhere Umlagen der Gruppenbedarf erhöhe, da sie stets die volle Umlagelast zu tragen habe, unabhängig davon, zu welchem Anteil sie an dem Gruppenbedarf teilhabe. Es müsse sichergestellt werden, dass Schulaufgaben nicht durch die Kreisumlage und nicht schulische Kreisaufgaben nicht durch die Schulumlage finanziert würden. Es sei zudem eine Neuregelung der Gastschulbeiträge erforderlich. Diese müssten eine Deckung der durch die Gastschüler verursachten Defizite der Schulträgerstädte sicherstellen. Den beiden Sonderstatusstädten, die gegenwärtig nicht Schulträger seien, müsse das Recht eingeräumt werden, ohne Zustimmung Dritter für die Übernahme der Schulträgerschaft zu optieren.

Das Umlageaufkommen der Landkreise müsse nicht nur für das Ausgangsjahr, sondern auch für die Folgejahre auf das Aufkommen nach alter Rechtslage begrenzt bleiben. Kompromissshalber könne der HStT unter bestimmten Bedingungen einer Erhöhung der Hebesätze von maximal 1,5 Prozentpunkten gegenüber dem Ausgangsjahr zustimmen. Es dürfe keine Verschiebung der Finanzverteilung von den Städten zu den Landkreisen geben.

c) Nivellierungshebesätze

Die Nivellierungshebesätze für die kreisfreien Städte dürften die Nivellierungshebesätze für die kreisangehörigen Gemeinden nicht überschreiten. Vorgeschlagen wird, die Sätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer auf 90 % des gewogenen Durchschnitts der kreisangehörigen Gemeinden zu senken.

d) Solidaritätsumlage

Die Solidaritätsumlage wird gänzlich abgelehnt. Der KFA enthalte von jeher Mechanismen zur solidarischen Umverteilung in ausreichendem Umfang. Abundanz dürfe nicht alleine über die Ertragskraft definiert werden, sondern müsse sich aus der Relation von Ertragskraft und -individuellem, nicht gruppenbezogenem - Bedarf ergeben. Durch das HMdF solle ein jährlicher Solidaritätsbericht erstellt werden.

e) Übergangsregelungen

Der "Übergangsfonds" dürfe nicht aus kommunalen Mitteln finanziert werden. Dies sei im Gesetzentwurf klarzustellen.

f) Belange des Ballungsraumes

Es sei eine zusätzliche Förderung des Ballungsraumes nötig, beispielsweise durch einen Ergänzungsansatz für Bevölkerungswachstum.

II. Bewertung

Eine Berücksichtigung der vom Hessischen Städtetag vorgetragenen Anregungen und Bedenken erschien - mit Ausnahme der unten dargestellten Anpassung an der Berechnung des Garantiezuschlags (vgl. hierzu AII.2) - nicht angezeigt. Für eine Umsetzung der konkreten Änderungsvorschläge zum Gesetzestext besteht daher keine Veranlassung. Die Kernargumente des Hessischen Städtetages wurden bereits im Rahmen der AG KFA 2016 besprochen. Dort wurden auch die zugrunde gelegten Daten transparent dargelegt.

Die Frage, wie die Übergangsregelungen finanziert werden, kann nur im Rahmen der Haushaltsaufstellung entschieden werden. Der vorliegende Gesetzentwurf dient dazu, ihre Strukturen festzulegen.

1. Vertikaler Finanzausgleich

Die Angemessenheit der Finanzausstattung an dem Umfang der Finanzausgleichsmasse vor 2011 zu messen, ist nicht sachgerecht. Der Staatsgerichtshof hat es gerade offen gelassen, ob die im Jahr 2011 umgesetzten Kürzungen der Höhe nach angreifbar sind, und ausdrücklich festgestellt, dass auch weitere Kürzungen sachgerecht sein könnten (vgl. Hess. StGH, a.a.O., juris Rn. 166). Dies hat die Bedarfsermittlung bestätigt. Die Relation zwischen dem Volumen des Finanzkraftzuschlags und dem Volumen der Mindestausstattung sagt nichts über die Angemessenheit der Finanzausstattung insgesamt aus. Die Mindestausstattung ist bereits durch einen hohen Garantiezuschlag großzügig bemessen, da hier zugunsten der Kommunen durch die volle Anrechnung der Defizite in den Produktbereichen "Kultur und Wissenschaft", "Sportförderung", "Natur- und Landschaftspflege" sowie "Umweltschutz" ein sehr großer Umfang an freiwilligen Aufgaben einbezogen wurde. Schon im Rahmen der Mindestausstattung wird somit mehr als nur ein Mindestmaß an freiwilliger Aufgabenwahrnehmung gewährleistet. Der Hessische Städtetag selbst hat an anderer Stelle die Höhe des Garantiezuschlags als "durchaus beachtlich" bezeichnet. Daher ist es gerechtfertigt, den Finanzkraftzuschlag weniger umfangreich zu bemessen. Betrachtet man die insgesamt für freiwillige Aufgaben in Ansatz gebrachten Mittel, fällt der wesentlich größere Anteil unter die Garantie der in jedem Fall zu gewährenden Mindestausstattung, während der kleinere Anteil in Abhängigkeit von der Finanzkraft des Landes gestellt wird. Den Kommunen erwächst daraus kein Nachteil. Es wird ihnen nicht die Teilhabe an der Landesfinanzkraft verwehrt, sondern das Risiko minimiert, das die Finanzkraftabhängigkeit mit sich bringt.

Auch aus dem Grundsatz der Verteilungssymmetrie lassen sich keine Vorgaben für den sachgerechten Umfang des Finanzkraftzuschlags herleiten. Zwar erwähnt der Staatsgerichtshof auch den Grundsatz der Verteilungssymmetrie als verfassungsrechtliche Vorgabe für den Finanzausgleichsgesetzgeber (vgl. Hess StGH, a.a.O., juris Rn. 151). Was er darunter versteht und inwieweit dieser seiner Ansicht nach gerade im bedarfsorientierten Finanzausgleichssystem zu verwirklichen ist, lässt er jedoch offen. Eine Interpretation, wonach dieser Grundsatz dadurch zu verwirklichen sei, dass die Verstetigungsgröße als Teil der angemessenen Finanzausstattung angesehen wird, ist jedenfalls nicht zwingend. Der Stabilitätsansatz ist als zusätzliche Leistung über den ermittelten Bedarf hinaus konzipiert. Nach diesem Verständnis kann er nicht als Teil der angemessenen Finanzausstattung begriffen werden. Im Übrigen ist die Darstellung, wonach nur ein Drittel des möglichen Zuwachses beim Stabilitätsansatz den Kommunen zugutekomme, verzerrt: Auch das Drittel, das der Rücklage zugeführt wird, dient letztlich den Kommunen, da diese die Finanzierung des Festansatzes sicherstellt, wenn dieser die Verstetigungsgröße übersteigt.

Die Angemessenheitsprüfung im Korridor ist ein sachgerechtes Verfahren, um die vom Staatsgerichtshof aufgezeigte Möglichkeit, bei der Bedarfsermittlung Aufwendungen, die das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten, unberücksichtigt zu lassen, umzusetzen. Die mit dem Korridorverfahren verbundene Heranziehung der Einwohnerzahl als zentraler Bedarfsindikator wurde mit Bedacht gewählt, um eine objektive Bezugsgröße für die erbrachten Aufgaben zu gewährleisten. Das Korridorverfahren stellt eine pauschalierte Methode dar, welche im Übrigen nur zur Bemessung der Mindestausstattung herangezogen wird. Es werden bei der Bedarfsermittlung auch keine individuellen Bedarfe einzelner Kommunen ermittelt. Durch das Korridorverfahren werden somit auch keine Aussagen getroffen, welche Kommune im Einzelnen wirtschaftlich und unwirtschaftlich arbeitet. Vor diesem Hintergrund ist zur Ermittlung der angemessenen Defizite einer Untergruppe die Einwohnerzahl ein ausreichender Bedarfsindikator. Eine Abkehr von diesem pauschalierenden Ansatz würde bedeuten, dass unzählige Indikatoren in die Betrachtung einzubeziehen wären, angefangen von zahlreichen sozioökonomischen Faktoren, über diverse regionale Strukturdaten bis hin zur Ausprägung einzelner Aufgaben. Eine Bedarfsermittlung, die den Versuch unternimmt, all diese Indikatoren zu berücksichtigen, würde nicht nur die bereits vorliegende Komplexität der Berechnungen um ein Vielfaches übersteigen. Vielmehr würde dies letztlich zu einer Einzelfallbetrachtung jeder Kommune mit ihren spezifischen Aufgabenausprägungen führen. Ein solches Verfahren wäre jedoch keinesfalls umsetzbar. Nicht zuletzt als Korrektiv für die Wirkungen des Korridorverfahrens werden zugunsten der Kommunen Sonderbedarfe anerkannt, deren Notwendigkeit sich aus den statistischen Daten nicht ableiten lässt. Zudem können (vermeintliche) zusätzliche Bedarfe über den Stabilitätsansatz finanziert werden.

Es findet keine Privilegierung der freiwilligen oder einzelner freiwilliger gegenüber den pflichtigen Aufgaben statt. Der Ansatz der vollständigen Berücksichtigung der auf freiwillige Aufgaben entfallenden Defizite in den Bereichen "Kultur und Wissenschaft", "Sportförderung", "Natur- und Landschaftspflege" sowie "Umweltschutz" bei der Festlegung der Quote für den Garantiezuschlag dient ausschließlich dazu, den Umfang der insgesamt für freiwillige Leistungen im Rahmen der Mindestausstattung bereitzustellenden Mittel zu bestimmen. Hiermit sind keine Vorgaben zur Verwendung dieser Mittel verbunden. Hierüber zu bestimmen, liegt ausschließlich im durch ihr Selbstverwaltungsrecht determinierten Ermessen der Kommunen. (vgl. hierzu Allgemeine Begründung BII.10.) Dadurch, dass die freiwilligen Defizite der genannten Produktbereiche nur einmalig zur Festlegung der Quote für den Garantiezuschlag und nicht jährlich neu zu 100 % berücksichtigt werden, wird eine Privilegierung dieser freiwilligen Aufgaben gerade vermieden.

Das Verfahren der qualifizierten Schätzung freiwilliger und pflichtiger Anteile an den kommunalen Defiziten wurde hinreichend beschrieben. Auf eine Unterscheidung zwischen freiwilligen und pflichtigen Aufgaben kann nicht verzichtet werden, da der Staatsgerichtshof sie in seinen Vorgaben zur Bedarfsermittlung voraussetzt.

Die bei der Ermittlung der allgemeinen Deckungsmittel angesetzten Nivellierungshebesätze für die Realsteuern entsprechen dem gewogenen Durchschnitt des ersten Halbjahres 2014 und bilden damit ausschließlich die tatsächlichen Einnahmen der kreisangehörigen Gemeinden und kreisfreien Städte ab. Auf eine bedarfsmindernde Anrechnung von Einnahmepotenzialen wurde zugunsten der Kommunen verzichtet. Da diese Hebesätze gesetzlich fixiert werden und nicht in Folgejahren automatisch an die aktuellen gewogenen Durchschnitte angepasst werden, bleiben auch Anreize zur Ertragssteigerung erhalten. Einheitliche Nivellierungshebesätze für kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden hätten zur Folge, dass einer der beiden Gruppen bei der Bedarfsermittlung entweder zu viel oder zu wenig eigene Steuern angerechnet würden und damit die Massen ungerecht verteilt wären.

Der Metropolenzuschlag erhöht horizontal den Hauptansatz der Stadt Frankfurt am Main und wird vertikal in der zur Finanzierung der daraus resultierenden "zusätzlichen Einwohner" erforderlichen Höhe als Sonderbedarf in der Gruppe der kreisfreien Städte dotiert. Der Sonderbedarf bewirkt damit eine Erhöhung der Teilschlüsselmasse der kreisfreien Städte. Bei der Mittelverteilung innerhalb dieser Gruppe erhält die Stadt Frankfurt am Main durch den höheren Hauptansatz ein größeres Gewicht. Auf diese Weise findet der Metropolenzuschlag seinen Niederschlag im System der Verteilung der Schlüsselzuweisungen. Die Bedarfsdeckung erfolgt somit auch im Hinblick auf die Mehrbelastung der Metropole systematisch folgerichtig zuerst über die eigenen Mittel, die in der Steuerkraftmesszahl zum Ausdruck kommen. Damit ist sichergestellt, dass alle identifizierten Bedarfe gleichbehandelt werden. Dass die Mehrbelastung der Metropole letztlich über die erhöhte Teilschlüsselmasse zum Teil - und im Falle der Abundanz der Stadt Frankfurt am Main in Gänze - auch den übrigen kreisfreien Städten zugutekommt, ist gerade Ausfluss der Wirkungsweise eines Ausgleichs in Gruppen. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der Bedarfsermittlung abundante Steuerkraft nur insoweit gegen den jeweiligen Gruppenbedarf gerechnet wurde, wie sie bereits durch bereits bestehende kommunale Umlagen in das Ausgleichssystem einfließen und Bedarfe decken kann (vgl. Allgemeine Begründung BII.7.b).

2. Horizontaler Finanzausgleich

Nach der Entscheidung des Staatsgerichtshofs sind keine individuellen Bedarfe einzelner Kommunen zu ermitteln, sondern der Bedarf der kommunalen Familie als Gesamtheit. Daher wäre es systemwidrig, individuelle Gewichtungen einzelner Kommunen vorzunehmen. Der individuelle Anspruch auf angemessene Finanzausstattung wird durch eine sachgerechte Verteilung der insgesamt bedarfsgerechten Mittel verwirklicht. Typischen Besonderheiten wird - im Wege sachgerechter Pauschalierung - durch Ergänzungsansätze bzw. Sonderbedarfe Rechnung getragen.

Eine dauerhafte Deckelung der Kreisumlage kommt nicht in Betracht. Da sie das einzig nennenswerte eigene Finanzierungsinstrument der Landkreise ist, bedeutet jede Beschränkung des Hebesatzrechts einen Eingriff in deren Finanzhoheit. Der verhältnismäßige Ausgleich zwischen den Belangen der Gemeinden und denen der Landkreise wird durch die Deckelung der Kreisumlage im Ausgangsjahr und den für die Folgejahre geltenden Genehmigungsvorbehalt bewirkt.

Die Berücksichtigung der Umlagebelastung der kreisangehörigen Gemeinden ist sachgerecht. Im Zuge der Bedarfsermittlung werden die Bedarfe nach kommunalen Gruppen bzw. Untergruppen ermittelt. Dabei werden bedarfserhöhende und bedarfsmindernde Beträge gruppengerecht zugeordnet, um den gruppentypischen durchschnittlichen Bedarf sachgerecht zu ermitteln. Dies betrifft auch die Kreisumlage sowie die Schulumlage. Bei der vertikalen Bedarfsermittlung findet jedoch keine individuelle, d.h. kommunenscharfe Ermittlung der Bedarfe statt. Demnach können auch nicht aus einer Zunahme der Gruppenbedarfe durch höhere Umlagezahlungen individuelle Bedarfe abgeleitet werden.

Die Höhe der bei den Nichtschulträgern bedarfserhöhend anzurechnenden Schulumlage richtet sich nach dem für die Landkreise ermittelten angemessenen Defizit im Produktbereich "Schulträgeraufgaben". Eine Vorgabe für die Höhe der tatsächlich zu erhebenden Schulumlage gibt es jedoch nicht. Freiwillige bzw. nicht angemessene Leistungen im Bereich Schule werden über die kostendeckende Schulumlage finanziert und wirken sich für die Umlageverpflichteten wie eigene freiwillige Leistungen aus. Die Gemeinden sind daher künftig stärker gefordert, bei der Wahrnehmung der Schulträgeraufgaben durch ihren Landkreis darauf zu achten, dass diese wirtschaftlich und sparsam erfolgt. Mit dem Finanzausgleichsänderungsgesetz 2006 vom 30. Januar 2006 (GVBl. I S. 22) wurde die kostendeckende Schulumlage eingeführt. Seither ist eine Trennung der Finanzierung von nicht schulischen und schulischen Kreisaufgaben gesetzlich verankert. Daran soll sich mit der Neuregelung nichts ändern.

Sofern der Vorschlag einer Neuregelung der Gastschulbeiträge zur Folge haben soll, dass zukünftig auf die Erhebung einer Schulumlage gänzlich zu verzichten ist, wird der auch redistributive Zweck der Schulumlage verkannt. Eine finanzkraftunabhängige Finanzierung ginge zulasten finanzschwacher Kommunen. Es erscheint daher im Kontext der interkommunalen Solidarität sinnvoll, an der Schulumlage mit ihrer finanzkraftspezifischen Umverteilungswirkung festzuhalten. Im Übrigen erfordert die Umsetzung des Urteils des Staatsgerichtshofs keine Änderung der Ermittlungssystematik oder Anpassung der Höhe der aktuellen Gastschulbeiträge.

Der Gesetzentwurf wurde wegen der mit der Schulumlage zusammenhängenden Besonderheiten im Hinblick auf die Berechnung des Garantiezuschlags angepasst. Es erscheint nicht sachgerecht, wie ursprünglich vorgesehen, den freiwilligen Anteil der Defizite der Landkreise im Bereich Schule wie die übrigen Defizite für freiwillige Aufgaben zu behandeln und bei den Landkreisen zu berücksichtigen. Denn freiwillige Aufgaben im Bereich Schule werden durch die von den Gemeinden aufzubringende Schulumlage finanziert. Die entsprechenden Defizite werden daher bei der Berechnung des Garantiezuschlags nicht mehr den Landkreisen, sondern den kreisangehörigen Gemeinden zugerechnet, was sich auch auf die Berechnung des Finanzkraftzuschlags auswirkt. Daher wurden die Aufteilungsquoten dieser beiden Größen gegenüber dem in der Anhörung befindlichen Entwurf verändert. (Vgl. hierzu Allgemeine Begründung, B.II.10. und C.I.4.f). Aufgrund der veränderten Umverteilung beim Garantiezuschlag verändern sich folglich auch die angemessenen Gesamtdefizite der einzelnen Untergruppen. Infolgedessen verändert sich bei den Sonderstatusstädten die Einwohnergewichtung von vormals 159 % auf nunmehr 158 %. Die Einwohnergewichtungen der übrigen Untergruppen bleiben hingegen unverändert.

Mit der Solidaritätsumlage wird erstmals in Hessen abundante Steuerkraft unmittelbar in das Ausgleichssystem einbezogen, sodass die Privilegierung abundanter gegenüber nicht abundanter Steuerkraft abgemildert wird. Zudem sorgt die Solidaritätsumlage dafür, dass die Finanzkraftunterschiede zwischen den hessischen Kommunen, die trotz der bereits existierenden Umverteilungsmechanismen beträchtlich sind und sich in den letzten Jahren sogar verstärkt haben, vermindert werden. Die Ausgestaltung der Solidaritätsumlage respektiert vollumfänglich das verfassungsrechtliche (Über-)Nivellierungsverbot. Zudem ist der Umlagesatz der Solidaritätsumlage so ausgestaltet, dass auch für abundante Kommunen erhebliche Anreize bestehen bleiben, ihre Einnahmen zu steigern. Schließlich mindert die Solidaritätsumlage die Bemessungsgrundlage der übrigen Umlagen. Im Übrigen ist es unzutreffend, dass die Abundanz sich ausschließlich nach der Ertragskraft bestimmt. Abundanz liegt vor, wenn die (normierte) Steuer- bzw. Umlagekraft die Ausgleichsmesszahl überschreitet. In der Ausgleichsmesszahl schlägt sich der typisierte individuelle Bedarf der einzelnen Kommune nieder, welcher in der (unter-)gruppenbezogenen Bedarfsermittlung wurzelt. Die Abundanz an einem weitergehend individualisierten Bedarf zu messen, wäre doppelt systemwidrig. Erstens weil die vertikale Ermittlung individueller Bedarfe gerade nicht Aufgabe des neuen Ausgleichssystems ist. Zweitens weil eine widerspruchsfreie Einbeziehung der Abundanz in das Ausgleichssystem voraussetzt, dass Solidaritätsumlage und Schlüsselzuweisungen nach einheitlichen Grundsätzen - sprich auf Grundlage derselben - Ausgleichsmesszahlen ermittelt werden.

Der Ballungsraum wird durch die Berücksichtigung der Zentralität bei der Einwohnergewichtung und durch den Metropolenzuschlag hinlänglich unterstützt, denn gerade im Ballungsraum findet sich eine hohe Dichte an zentralen Orten. Die gewählte Ausgestaltung des Metropolenzuschlags als Ergänzungsansatz stellt sicher, dass vorrangig eigene Deckungsmittel zur Finanzierung des Sonderbedarfs eingesetzt werden. So wird eine Privilegierung des Sonderbedarfs verhindert.

B. Stellungnahme des Hessischen Städte- und Gemeindebundes

1. Inhalt der Stellungnahme

Auch der Hessische Städte- und Gemeindebund kritisiert die Höhe der Finanzausstattung und sieht grundsätzlichen Verbesserungsbedarf am Gesetzentwurf. Darüber hinaus wird der Wegfall der allgemeinen Investitions- und der Schulbaupauschale kritisiert. Basierend auf der vorgetragenen Kritik werden einige wenige konkrete Änderungsvorschläge unterbreitet.

Darüber hinaus wird angeregt, die für die Berechnung der Schlüsselzuweisungen maßgebliche Ausgleichsquote von 65 % anstelle eines vollen Ausgleichs der Differenz zwischen Ausgleichs- und Steuerkraftmesszahl zu überdenken. Ebenso wird angeregt, die Verwendung investiver Finanzzuweisungen offener zu formulieren und Ausnahmen von der Verpflichtung, die Zuweisungen im Finanzhaushalt zu vereinnahmen, zuzulassen. Die Neuregelung der Zuweisungen zu den Belastungen für Heilkurorte wird ausdrücklich begrüßt.

Schließlich wird gefordert, dass den Kommunen unmittelbar nach dem Gesetzesbeschluss Daten für ihre Haushaltsplanung zur Verfügung gestellt werden.

1. Ausgestaltung des Stabilitätsansatzes

Die Abführung eines Drittels des möglichen Zuwachses zugunsten des Landeshaushalts führe nach Ansicht des Hessischen Städte- und Gemeindebundes zu einer erneuten Kürzung des Kommunalen Finanzausgleichs. Durch eine Kürzung der Verstetigungsgröße bei außerordentlichen Entlastungen der Kommunen saniere sich das Land zu deren Lasten. Wäre die angemessene Finanzausstattung nicht unzulänglich, würde es des Stabilitätsansatzes gar nicht bedürfen. Vorgeschlagen wird, den Stabilitätsansatz gänzlich entfallen zu lassen und gesetzlich zu fixieren, dass Zuweisungen durch Bundesgesetz oder aufgrund eines Bundesgesetzes die Finanzausgleichsmasse nicht schmälern.

2. Mindestausstattung und Berechnung der Zuschussbedarfe

Die Angemessenheitsprüfung führe zu einer systematischen Untererfassung des kommunalen Finanzbedarfs, da das Korridorverfahren unterstelle, dass unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben wirtschaftliches Handeln indizierten. Investitionstätigkeit würde als vermeintlich unwirtschaftlich abgeschnitten.

3. Eigene Einnahmen der Kommunen

Die kommunalen Einnahmen würden nicht sachgerecht erfasst. Zum einen sei es mit der HV nicht vereinbar, örtliche Aufwand- und Verbrauchsteuern bedarfsmindernd zu erfassen. Zum anderen seien die Nivellierungshebesätze zu hoch. Es wird vorgeschlagen, die Nivellierungshebesätze der Realsteuern auf jeweils 95 % der vorgesehenen Sätze zu reduzieren.

4. Finanzkraftzuschlag und angemessene Finanzausstattung

In den Finanzkraftzuschlag seien alle Steuereinnahmen des Landes einzubeziehen, nicht bloß der obligatorische Steuerverbund. Eine günstige Entwicklung der Landessteuereinnahmen und damit eine wachsende Leistungskraft des Landes habe sich auch in höheren Zuweisungen für die Kommunen niederschlagen. Der Finanzkraftzuschlag sei so auszugestalten, dass die Finanzausstattung, die sich vor Inkrafttreten des Finanzausgleichsänderungsgesetzes 2011 ergeben hätte, fortgeschrieben wird.

Der gewählte Prozentsatz sei in keiner Weise sachgemäß abgeleitet, da er nicht als prozentualer Aufschlag auf den für Pflichtaufgaben ermittelten Finanzbedarf ausgestaltet sei. Das im Entwurf vorgelegte Modell vermenge Fragen der Finanzierung freiwilliger Aufgaben mit Fragen der angemessenen Finanzausstattung.

5. Begrenzung der Kreisumlage

Der Hessische Städte- und Gemeindebund fordert eine weitergehende Begrenzung der Kreisumlage als durch den Gesetzentwurf vorgesehen. Die Verpflichtung der Landkreise zur Erhebung einer Kreisumlage in der zum Haushaltsausgleich einschließlich von Altfehlbeträgen erforderlichen Höhe sei mit einem bedarfsorientierten Finanzausgleichssystem nicht vereinbar. Die Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden müsse bei den Regelungen über die Kreisumlage materiell und verfahrensrechtlich stärker verankert sein. Der vorgesehene Genehmigungsvorbehalt bei Erhöhung der Kreisumlage sei nicht weitreichend genug. Die Möglichkeit, Hebesätze bis zum 31. August eines Jahres noch rückwirkend zum Jahresbeginn zu erhöhen, nehme den kreisangehörigen Gemeinden ihre Reaktionsmöglichkeiten, da die Realsteuerhebesätze nur bis zum 30. Juni eines Jahres erhöht werden könnten. Es wird gefordert, weitergehende Verfahrensvorgaben für eine Erhöhung der Hebesätze zu normieren.

Die Regelungen zur Begrenzung der Kreisumlage müssten sich auch auf die Schulumlage beziehen. Die Möglichkeit, eine Schulumlage zu erheben, die über den aus dem Korridorverfahren resultierenden angemessenen und bei den kreisangehörigen Gemeinden als Bedarf anerkannten Umfang hinaus gehe, sei systemwidrig und verstoße gegen die Anforderungen des Staatsgerichtshofs an eine bedarfsgerechte Finanzausstattung.

Die nicht vollständige Anerkennung des tatsächlichen und in der Höhe nicht beeinflussbaren Bedarfs kreisangehöriger Gemeinden im Bereich der Schulumlage sei systemwidrig und verstoße gegen die Anforderung an eine bedarfsgerechte Bemessung des Kommunalen Finanzausgleichs.

Die Niedrigergewichtung der Einwohner in Landkreisen mit Sonderstatusstädten sei nicht sachgerecht, da nicht belegt sei, dass der festgestellte Minderbedarf ausschließlich auf die Aufga-

benwahrnehmung durch Sonderstatusstädte zurückzuführen sei. Der Komplexität der Wechselwirkungen zwischen Schlüsselzuweisungen des Landkreises und Kreisumlageerhebung sei nicht Rechnung getragen.

Der Soziallastenansatz habe ein zu geringes Gesamtvolumen, was für die umlagepflichtigen Gemeinden in Landkreisen mit überdurchschnittlichen Soziallasten zu höheren Umlagebelastungen führen könne.

6. Lasten der Kinderbetreuung

Die finanziellen Lasten aus der U3-Kinderbetreuung seien nicht hinreichend berücksichtigt. Hier sei ein finanzraftunabhängiger Mehrbelastungsausgleich nach Konnexitätsgrundsätzen zu leisten. Der HSGB unterbreite konkrete Vorschläge, wie die Belastungen durch sachgerechtere Fortschreibung in der Bedarfsermittlung Berücksichtigung finden könnten. Die Behandlung der Defizite in der Produktgruppe "Tageseinrichtungen für Kinder" sei unklar.

7. Solidaritätsumlage

Die Solidaritätsumlage wird abgelehnt, da die Abundanzschwelle aufgrund der vorgenommenen Angemessenheitsprüfung einerseits und der vorgenommenen Anhebung der Nivellierungshebesätze andererseits deutlich zu niedrig sei.

8. Abgrenzung pflichtiger und freiwilliger Aufgaben

Die Abgrenzung von pflichtigen und freiwilligen Aufgaben sei nicht nachvollziehbar dargestellt. Es wird die Stichprobenbildung bemängelt. Das Verfahren der qualifizierten Schätzung wird aber ausdrücklich nicht beanstandet.

II. Bewertung

Auch eine Berücksichtigung der vom Hessischen Städte- und Gemeindebund vorgetragenen Anregungen und Bedenken und eine Umsetzung seiner Änderungsvorschläge erscheinen nicht angezeigt.

Soweit Fragestellungen bereits in der Bewertung der Stellungnahme des Hessischen Städtetages behandelt wurden, wird im Folgenden allenfalls ergänzend darauf eingegangen. Dies gilt insbesondere für die Kritikpunkte bezüglich der Höhe der Finanzausgleichsmasse bzw. der angemessenen Finanzausstattung, der Höhe der Nivellierungshebesätze, des Stabilitätsansatzes, der Abgrenzung von pflichtigen und freiwilligen Aufgaben und der Ausgestaltung der Kreis- und Schulumlage.

1. Vertikaler Finanzausgleich

Der Vorschlag, zu regeln, dass Zuweisungen durch Bundesgesetz oder aufgrund eines Bundesgesetzes die Finanzausgleichsmasse nicht schmälern dürfen, verkennt das Prinzip eines bedarfsorientierten Ausgleichsystems: Diesem ist immanent, dass anderweitig - d.h. auch durch Zuweisungen von Dritten - gedeckte Bedarfe nicht über den Kommunalen Finanzausgleich zu decken sind. Durch den Stabilitätsansatz wird dieser Wirkmechanismus zugunsten der Kommunen weitgehend aufgehoben, sofern nicht die vorgesehene Möglichkeit einer Absenkung der Verstärkungsgröße besteht. Es handelt sich dabei also um eine Rückkehr zum Grundprinzip, nicht um eine Abkehr davon.

Der Hessische Städte- und Gemeindebund verkennt, dass überdurchschnittlich hohe Defizite sowohl aus überdurchschnittlichen Ausgaben als auch aus unterdurchschnittlichen Einnahmen resultieren können. Daher ist die Behauptung unzutreffend, das Korridorverfahren unterstelle, dass nur unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Ausgaben wirtschaftliches Handeln indizieren. Da bei der Bedarfsermittlung keine individuellen Bedarfe einzelner Kommunen ermittelt werden, dient das Korridorverfahren auch nicht der Analyse, welche Kommune im Einzelnen wirtschaftlich und unwirtschaftlich arbeitet (vgl. hierzu die Bewertung der Stellungnahme des Hessischen Städtetages).

Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Erfassung örtlicher Aufwand- und Verbrauchsteuern als bedarfsmindernde Einnahmen nicht verfassungskonform sein sollte. Die HV sagt nichts über das Verhältnis der den Gemeinden und Gemeindeverbänden vom Staat zur Verfügung zu stellenden Einnahmequellen für freiwillige öffentliche Tätigkeit (Art. 137 Abs. 5 Satz 2 HV) und dem vom Staat durchzuführenden Lasten- und Finanzausgleich zur Sicherung der Durchführung ihrer eigenen und übertragenen staatlichen Aufgaben (Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV) aus. Die Hinweise des Staatsgerichtshofs zur Bedarfsermittlung schließen den Bedarf für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben mit ein. Würden die hierfür zur Verfügung stehenden Einnahmen aus eigenen Einnahmequellen nicht angerechnet, wäre er doppelt gedeckt. Bei der horizontalen Verteilung findet eine Berücksichtigung örtlicher Aufwand- und Verbrauchsteuern dagegen nicht statt, da ansonsten Kommunen, die solche Steuern erheben, gegenüber denen benachteiligt würden, die dies nicht tun.

Der Finanzkraftzuschlag wurde als unmittelbare Beteiligung der Kommunen an den Steuereinnahmen des Landes ausgestaltet, weil gerade so der vom Staatsgerichtshof bestätigte Bezug des über die Mindestausstattung hinausgehenden Anspruchs der Kommunen auf Finanzausstattung zu der Finanzkraft des Landes (vgl. StGH, a.a.O., juris Rn. 98) hergestellt werden kann. Ein vom Hessi-

schen Städte- und Gemeindebund geforderter prozentualer Aufschlag auf den für Pflichtaufgaben ermittelten Finanzbedarf könnte nur willkürlich festgelegt werden. Stattdessen wurde eine Methode gewählt, die den Aufschlag nachvollziehbar herleitet. Die Herleitung der Quote für die Teilhabe am Steuerverbund aus den Defiziten für freiwillige Aufgaben ist, wie in der Allgemeinen Begründung dargelegt, sachgerecht (vgl. Allgemeine Begründung BII.11). Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die Ausführungen des Hessischen Städte- und Gemeindebundes eine hinreichende Differenzierung zwischen Garantie- und Finanzkraftzuschlag vermissen lassen.

2. Begrenzung der Kreisumlage

Die Niedrigergewichtung der Einwohner in Landkreisen mit Sonderstatusstädten ist aus der Bedarfsermittlung abgeleitet. Diese muss notwendigerweise pauschalieren, was nach der Aussage des Staatsgerichtshofs auch zulässig ist (vgl. Hess. StGH, a.a.O., juris Rn. 159). Eine Analyse, worauf im Einzelnen höhere oder niedrigere Bedarfe beruhen, kann nicht geleistet werden. Es müssen sachgerechte Annahmen getroffen werden. Dass der festgestellte Minderbedarf auf der Entlastung der Landkreise wegen der teilweisen Aufgabenwahrnehmung durch Sonderstatusstädte beruht, ist eine valide Annahme. Bei der Gewichtung wurde die relative Bedeutung der jeweiligen Sonderstatusstadt für ihren Landkreis berücksichtigt, indem der gesamte Minderbedarf der Landkreise mit Sonderstatusstädten durch die Summe der Einwohner aller dieser Städte geteilt und anteilig den Landkreisen je nach Größe ihrer Sonderstatusstadt zugeordnet wurde. Am Ende dieser Berechnung steht der Bedarfsmalus für Einwohner in Sonderstatusstädten. (Siehe hierzu auch die Bewertung der Stellungnahme des Hessischen Landkreistages.)

Zum Soziallastenansatz ist zu sagen, dass sich sein Volumen - wie bei den übrigen Sonderbedarfen auch - aus den zur Finanzierung der geschaffenen Ergänzungsansätze erforderlichen Mitteln bestimmt. Die Entscheidung für die konkrete Ausgestaltung des Ergänzungsansatzes für eine überdurchschnittlich hohe Anzahl an Bedarfsgemeinschaften i.S.d. SGB II wurde ausführlich begründet (vgl. Allgemeine Begründung BII.5.b). Klarstellend wird darauf hingewiesen, dass der Soziallastenansatz nicht der allgemeinen Bedarfsdeckung im Sozialbereich, sondern einem Ausgleich besonderer "Spitzenbelastungen" dient.

3. Lasten der Kinderbetreuung

Der Ausgleich konnexitätsrelevanter Belastungen und der Kommunale Finanzausgleich werden als unabhängig nebeneinander stehende Regelkreise betrachtet. Sofern ein Ausgleich nach Konnexitätsgrundsätzen erfolgt, ist der entsprechende Bedarf durch die damit verbundenen Zahlungen abgegolten und im Finanzausgleich grundsätzlich nicht mehr zu berücksichtigen.

Die vorgesehene Verfahrensweise hinsichtlich der Produktgruppe "Tageseinrichtungen für Kinder" wurde ausführlich dargelegt (vgl. Allgemeine Begründung BI.4.b, "Besonderheiten: Schulträgeraufgaben, Kinderbetreuung und Aufgaben mit Vollkostendeckung - Kinderbetreuung).

4. Sonstiges

Eine Erhöhung der Ausgleichsquote zwischen Ausgleichsmesszahl und Steuerkraft-bzw. Umlagekraftmesszahl kommt nicht in Betracht. Die Quote von 65 % ist angemessen, um eine individuelle angemessene Finanzausstattung sicherzustellen, zugleich eine zu weitgehende Nivellierung der Finanzkraft zu vermeiden und daneben Anreize zur Steigerung der eigenen Einnahmekraft zu setzen (vgl. hierzu Allgemeine Begründung DI5). Flankierend wird durch die Schlüsselzuweisung A sichergestellt, dass besonders steuerschwache kreisangehörige Gemeinden den Durchschnittsbedarf ihrer (Unter-)Gruppe annähernd erreichen oder jedenfalls nicht unverträglich unterschreiten (vgl. hierzu Allgemeine Begründung DII.).

Eine offener Formulierungen für die Verwendung investiver Finanzzuweisungen erscheint nicht erforderlich. Nachdem die Mittel der Allgemeinen Investitionszuschüsse und der Schulbauschüsse in die Allgemeinen Finanzzuweisungen überführt und damit zu allgemeinen Deckungsmitteln werden und angesichts der Tatsache, dass die Mittel des Krankenhausbauprogramms in eine "Krankenhauszuschüsse" übergeleitet werden, die sowohl für Neuinvestitionen als für Ersatzinvestitionen verfügbar ist, läuft die Anregung ins Leere. Darüber hinaus ist den sowohl im staatlichen als auch im kommunalen Haushaltsrecht geltenden Grundsätzen von Haushaltswahrheit und Haushaltsklarheit geschuldet, dass für Investitionen ausgewiesene Mittel für Herstellungszwecke verwendet werden und nicht beispielsweise für Renovierungen. Sollte sich bei einzelnen Förderprodukten des KFA, die Investitionen beinhalten, die Notwendigkeit einer flexibleren Handhabung herausstellen, kann dies durch entsprechenden Haushaltsvermerk geregelt werden.

C. Stellungnahme des Hessischen Landkreistages

Die abschließende Stellungnahme des Hessischen Landkreistages vom 1. April 2015 beinhaltet vollumfänglich die Ausführungen aus dem ersten Teil der Stellungnahme des Hessischen Landkreistages vom 3. März 2015. Die folgende Wiedergabe und Bewertung orientiert sich an der abschließenden Stellungnahme.

I. Inhalt der Stellungnahme

Der Hessische Landkreistag bewertet den Gesetzentwurf insgesamt ablehnend, da eine auskömmliche Finanzausstattung der Landkreise nicht gewährleistet sei und sie damit ihre Kassenkredite aus der Vergangenheit nicht abbauen könnten. Die Prüfung der vom Hessischen Landkreistag zusätzlich identifizierten Pflichtaufgaben sei noch offen. Aufgaben mit direktem Finanzierungsanspruch (Bsp.: Unterbringung von Flüchtlingen) müssten vom Land direkt und vollständig erstattet werden.

1. Vertikaler Finanzausgleich - Bedarfsermittlung durch Korridormodell

Der Hessische Landkreistag lehnt die Angemessenheitsprüfung durch das Korridorverfahren ab, da hierdurch die Mindestausstattung eindeutig zu niedrig bemessen werde. Es schneide Defizite, insbesondere der Landkreise, in erheblichem Umfang ab. Das Land unterstelle damit unzutreffend, dass nicht anerkannte Defizite ausschließlich aus unwirtschaftlichem Handeln resultierten. Der Bedarf liege aufgrund der gewählten Korridor Grenzen stets unterhalb der Defizite. Es sei zudem nicht sachgerecht, dass nicht in den Ist-Zahlen abgebildete Bedarfe nicht erfasst würden. Zudem würden Investitionen stets als unwirtschaftlich abgeschnitten. Auch die ausschließliche Orientierung an Einwohnern statt Bedarfsträgern oder Fallzahlen wird kritisiert.

Pflichtaufgaben würden schlechter behandelt als freiwillige Aufgaben, da hier die Defizite in den Bereichen "Kultur und Wissenschaft", "Sportförderung", "Natur- und Landschaftspflege" und "Umweltschutz" zu 100 % finanziert würden.

Die Jahresrechnungsstatistik sei keine valide Datengrundlage für die Bedarfsermittlung, da ihre Ergebnisse durch unterschiedliche Buchungspraktiken bzw. Meldungen an das Hessische Statistische Landesamt beeinflussbar seien.

2. Vertikaler Finanzausgleich - Fortschreibung der Finanzausgleichsmasse

Der Hessische Landkreistag fordert, dass die Höhe der Finanzausgleichsmasse der Entwicklung der Verstetigungsgröße folgen müsse. Ein Delta zwischen beiden Größen, welches darauf zurückzuführen sei, dass ein Aufwuchs des Stabilitätsansatzes nur zu einem Drittel den Kommunen zugute komme, sei zu vermeiden, da es zu einer Abkopplung der Steuerertragsentwicklung des Landes von derjenigen der kommunalen Familie führe. Der Hessische Landkreistag stellt in den Raum, dass damit das Gebot der Verteilungssymmetrie verletzt sein könne. Die Verstetigungsgröße dürfe außerdem nicht abgesenkt werden, wenn Bund oder Land den Kommunen Finanzmittel zu ihrer Entlastung gewährten. Dies sei systemwidrig. Die Verteilungskriterien des Stabilitätsansatzes müssten so gewählt werden, dass die finanzielle Entlastung bestimmter Kommunen - welche der kommunalen Familie voll zugutekommen solle - nicht konterkariert werde.

3. Vertikaler Finanzausgleich - Anrechnung des Kreisumlageaufkommens

Der Hessische Landkreistag hält es für nicht hinnehmbar, dass stets das volle Kreisumlageaufkommen bedarfsmindernd als allgemeines Deckungsmittel angerechnet werde. Die Landkreise hätten nicht die Möglichkeit, über eine höhere Kreisumlage ein tatsächliches Mehraufkommen zu genießen, während die kreisfreien Städte und die kreisangehörigen Gemeinden durch die Anwendung von Nivellierungshebesätzen ein nicht angerechnetes Mehraufkommen erzielen könnten. Damit könne die nach der Angemessenheitsprüfung verbleibende Deckungslücke anders als bei den beiden anderen Gruppen nur über Einsparungs- und Konsolidierungspotenziale kompensiert werden. Daher fordert der Hessische Landkreistag, einen Teil des Kreisumlageaufkommens nicht bedarfsmindernd anzurechnen.

4. Vertikaler Finanzausgleich - Verteilungsmaßstab Stabilitätsansatz

Wegen der Nichtberücksichtigung der allgemeinen Deckungsmittel im Verteilungsschlüssel für den Stabilitätsansatz entstehe den Landkreisen ein Nachteil. Der vorgesehene Verteilungsschlüssel sei "blind" für die unterschiedlichen Einnahmebeschaffungsmöglichkeiten der Landkreise einerseits und der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden andererseits. Abhilfe könne durch einen Verteilungsmaßstab geschaffen werden, der sich auf Defizite nach Anrechnung der allgemeinen Deckungsmittel beziehe.

5. Horizontaler Finanzausgleich - Einwohnergewichtung

Die als Übergangsregelung über einen Zeitraum von 10 Jahren dynamisch ausgestaltete Gewichtung der Einwohner in Landkreisen mit Sonderstatusstädten sei, wie für das Ausgangsjahr angesetzt, bei 90 % zu belassen, bis der Rechnungshof eine Evaluation aller Sonderstatusregularien vorgenommen habe und über eine umfassende Neuregelung Konsens innerhalb der kommunalen Familie erzielt worden sei. Andernfalls würde die Gruppe der Landkreise im Ergebnis überproportionale und in der Höhe nicht nachvollziehbare Nachteile erleiden. Der Gesamtkomplex Sonderstatus müsse umfassend betrachtet und dürfe und nicht in Einzelaspekte zergliedert werden.

6. Horizontaler Finanzausgleich - Kreisumlage

Aus der Deckelung des Kreisumlageaufkommens im Ausgangsjahr und dem in den Folgejahren geltenden Genehmigungsvorbehalt ergäben sich für die Landkreise erhebliche Übergangshärten, da bislang Kreis- und Schulumlage interdependent gewesen seien, während künftig die Kreisum-

lage auch bei einer Senkung der Schulumlage nicht bzw. nur eingeschränkt erhöht werden könne. Auf Grund von Tz. 14 der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 6. Mai 2010, welche die Höhe von Kreis- und Schulumlage durch einen Gesamthebesatz von maximal 58 % deckele, hätten die Landkreise, die diesen Gesamthebesatz ausschöpften, in der Praxis ihrer Finanzplanung eine Reduzierung des Schulumlagehebesatzes durch eine Erhöhung des Kreisumlagehebesatzes kompensiert. Dies sei ihnen wegen der Ausrichtung des Kreisumlagehebesatzes im Ausgangsjahr an dem Aufkommen des Vorjahres nicht mehr möglich. Eine entsprechende Hebesatzanpassung nach oben sei in den Jahren ab 2017 wegen des dann geltenden Genehmigungsvorbehaltes ebenfalls nicht möglich.

Auch wegen getroffener Schutzschirmvereinbarungen müsse ein Ausgleich für die künftig beschränkten Möglichkeiten einer Hebesatzerhöhung getroffen werden.

II. Bewertung

Dem Vorschlag, die Kreisumlage nicht vollständig als allgemeines Deckungsmittel anzurechnen, wird gefolgt. Die Darstellung des Berechnungsverfahrens wurde entsprechend angepasst (vgl. Allgemeine Begründung B.II.7c und C.I.4h). Eine Anpassung am Gesetzestext war nicht erforderlich. Darüber hinaus erscheint eine Berücksichtigung der vom Hessischen Landkreistag vorgebrachten Anregungen und Bedenken nicht angezeigt.

Soweit Fragestellungen bereits in der Bewertung der Stellungnahmen des Hessischen Städtetages und des Hessischen Städte- und Gemeindebundes behandelt wurden, wird im Folgenden allenfalls ergänzend darauf eingegangen.

1. Vertikaler Finanzausgleich - Bedarfsermittlung durch Korridormodell

Über die Zugrundelegung der Jahresrechnungsstatistik als Datenbasis für die Bedarfsermittlung herrschte in der AG KFA 2016 Konsens. Sachgerechte Alternativen sind nicht ersichtlich. Mit seiner Bezugnahme auf die Abhängigkeit der Statistik von der kommunalen Buchungs- und Meldepraxis legt der Hessische Landkreistag hier einen nicht nachgewiesenen Manipulationswillen der Kommunen nahe. Der Gesetzentwurf geht demgegenüber von rechtmäßigen und richtigen Buchungen und Meldungen aus.

Bezüglich der Abschneidewirkung des Korridormodells wurde im Rahmen der AG KFA 2016 erläutert, dass bei der Betrachtung der Quoten die Defizitreduzierung im Produktbereich "Schulträgeraufgaben" ausgeblendet werden muss. Die so betrachteten Quoten bei den Landkreisen ohne Sonderstatusstädte betragen 6,5 % (statt 10 %) und bei den Landkreisen mit Sonderstatusstädten 5,5 % (statt 14,5 %) (vgl. hierzu Allgemeine Begründung B.II.4.). Dies beschreibt der Hessische Landkreistag selbst zutreffend und in Widerspruch zu seiner Darstellung unter Nr. 2 unter Nr. 4 Buchst. f. Ebenso müssen die zusätzlichen Dotierungen durch das Land unberücksichtigt bleiben, denn durch diese Mittel wird die mit der Angemessenheitsprüfung bewirkte "Kürzung" partiell rückgängig gemacht. Hier nennt der Hessische Landkreistag nur das auf die Landkreise entfallene Volumen des Stabilitätsansatzes. Es fehlt jedoch noch der Abzug der zusätzlichen Dotierungen für Sonderbedarfe.

2. Vertikaler Finanzausgleich - Fortschreibung der Finanzausgleichsmasse

Der Hessische Landkreistag erkennt selbst, dass es nach der Systematik eines bedarfsorientierten KFA folgerichtig ist, wenn eine Entlastung, die außerhalb des KFA gewährt wird, im Ergebnis zu keiner Besserstellung der Kommunen führt. Es ist gerade nicht systemimmanent, dass eine Entlastung der Kommunen von außen den über den KFA zu deckenden Bedarf nicht mindert.

Die Verteilung des Stabilitätsansatzes richtet sich nach den Verhältnissen der fortgeschriebenen angemessenen Gesamtdefizite für pflichtige und freiwillige Aufgaben vor Anrechnung der allgemeinen Deckungsmittel. Entlastungen außerhalb des KFA beeinflussen diese Verteilung, sofern sie defizitmindernd wirken (d.h. nicht als allgemeine Deckungsmittel, sondern als unmittelbar zurechenbare Einnahmen in den einzelnen Produktbereichen zu verbuchen sind). Ob dies der Fall ist, hängt von der konkreten Ausgestaltung der Entlastung ab. Der gewählte Verteilungsschlüssel ist sachgerecht, da er ein objektives Kriterium darstellt, mit dem eine Verbindung zwischen der zusätzlichen Leistung des Stabilitätsansatzes und den festgestellten Bedarfen hergestellt wird. Für eine Veränderung des Verteilungsschlüssels besteht keine Veranlassung (siehe hierzu auch unten CII.4.).

3. Vertikaler Finanzausgleich - Anrechnung des Kreisumlageaufkommens

In der vertikalen Bedarfsermittlung werden von den angemessenen Gesamtdefiziten der drei kommunalen Gruppen jeweils die den Gruppen zurechenbaren allgemeinen Deckungsmittel in Abzug gebracht, was den Bedarf entsprechend gruppenbezogen mindert. Ein steigendes Kreisumlageaufkommen verringert das angemessene Gesamtdefizit der Landkreise und reduziert somit bei den Landkreisen den über den KFA zu deckenden Anteil der Mindestausstattung. Da die Kreisumlage nicht der Angemessenheitsprüfung unterliegt, erhöht ein gestiegenes Aufkommen

der Kreisumlage bei den kreisangehörigen Gemeinden in demselben Umfang die Mindestausstattung, da das Kreisumlageaufkommen dort als Bedarf berücksichtigt ist. Insofern führt aufgrund dieses Zusammenhangs ein erhöhtes Kreisumlageaufkommen nicht zu einer höheren Mindestausstattung insgesamt, sondern lediglich zu einer Verschiebung zwischen den Massen der Landkreise und kreisangehörigen Gemeinden.

Der beschriebene Zusammenhang ist grundsätzlich beabsichtigt. Es wäre nicht zielführend, wenn die Landkreise die im Zuge der Angemessenheitsprüfung nicht berücksichtigten Defizite stets über eine höhere Kreisumlage kompensieren könnten, die letztlich nur einseitig den Bedarf der kreisangehörigen Gemeinden erhöht und nicht im gleichen Maße den Bedarf der Landkreise mindert. Die Angemessenheitsprüfung würde bei den Landkreisen dann gänzlich wirkungslos sein. Das Land würde in einem solchen Fall die Defizite der Landkreise stets vollständig über den Umweg der Kreisumlage durch den KFA ausgleichen.

Gleichwohl soll im Sinne einer Gleichbehandlung der kommunalen Gruppen auch den Landkreisen die Möglichkeit eingeräumt werden, dass auch bei ihnen allgemeine Deckungsmittel in einem angemessenen Umfang nicht bedarfsmindernd angerechnet werden. Dies entspricht systematisch der Wirkung der feststehenden Nivellierungsbesätze bei den anderen beiden kommunalen Gruppen.

Der Nichtanrechnungsbetrag muss in einer sachgerechten Relation zum Nichtanrechnungsbetrag der kreisangehörigen Gemeinden stehen. Es wird daher bei der Bedarfsermittlung festgestellt, welcher Anteil des prognostizierten Realsteueraufkommens der kreisangehörigen Gemeinden aufgrund der Nivellierung nicht bedarfsmindernd angerechnet wird. Dieser Betrag wird ins Verhältnis zur Gesamtsumme ihrer allgemeinen Deckungsmittel gesetzt. Der sich so ableitende prozentuale Anteil wird zukünftig auch vom bedarfsmindernd anzurechnenden Gesamtbetrag der allgemeinen Deckungsmittel der Landkreise in Abzug gebracht, was sich bei den Landkreisen bedarfserhöhend auswirkt. Ein dadurch steigender Festansatz mindert allerdings den Stabilitätsansatz, was sich entsprechend auch auf die Massen der anderen beiden Gruppen auswirkt. (Siehe hierzu im Einzelnen Allgemeine Begründung B.II.7.c. und C.I.4.h.)

4. Vertikaler Finanzausgleich - Verteilungsmaßstab Stabilitätsansatz

Der Verteilungsschlüssel für den Stabilitätsansatz ergibt sich aus dem prozentualen Anteil der hochgerechneten angemessenen Defizite der jeweiligen kommunalen Gruppe am hochgerechneten angemessenen Gesamtdefizit der drei Gruppen insgesamt. Die allgemeinen Deckungsmittel bleiben dabei unberücksichtigt.

Das vorgetragene Argument des Hessischen Landkreistages, der Verteilungsschlüssel sei "blind" für die unterschiedlichen Einnahmeheschaffungsmöglichkeiten der drei Gruppen, läuft ins Leere. Zum einen würde auch im Falle eines Abzugs der allgemeinen Deckungsmittel der Verteilungsschlüssel "blind" bleiben, denn es würden eben nur die nivellierten Realsteuerbeträge angerechnet und nicht die vollen prognostizierten Beträge. Folglich hätte die Höhe des unberücksichtigten Realsteueraufkommens auch weiterhin keinen Einfluss auf den Verteilungsschlüssel. Zum anderen wird dem zentralen Kritikpunkt des Hessischen Landkreistages (volle Anrechnung der Kreisumlage), welcher auch bei dieser Thematik als problemauslösend vortragen wird, bereits auf dem unter (CII.3.) skizzierten Weg Rechnung getragen.

5. Horizontaler Finanzausgleich - Einwohnergewichtung

Der Hessische Landkreistag verkennt, dass die Aufgabenwahrnehmung durch die Sonderstatusstädte richtigerweise sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Bedarfsseite zu berücksichtigen ist. Dies wird erstmals durch die Niedrigergewichtung der Einwohner in Sonderstatusstädten erreicht. Sie ist systematisch folgerichtig. Wie schon im bisherigen KFA wird bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen an die Landkreise berücksichtigt, dass diese von ihren Sonderstatusstädten weniger Kreisumlage erhalten und damit nur eine geminderte Umlagekraft haben. Bisher wurde im Gegenzug aber nicht erfasst, dass der Landkreis bezüglich der Einwohner in einer Sonderstatusstadt auch weniger Bedarf hat. Denn die Sonderstatusstadt und nicht der Landkreis erbringt für diese Einwohner einen Teil der eigentlichen Kreisaufgaben. Daher kam es zu einer Besserstellung der Landkreise mit Sonderstatusstädten: Der richtigerweise niedrigen Umlagekraft wurde ein zu hoher Bedarf entgegengestellt. Nun wird dies korrigiert und auch auf der Bedarfsseite der Sonderstatus erfasst. Die Gewichtung der Einwohner einer Sonderstatusstadt mit nur 71 % (übergangsweise beginnend mit 90 %, die sukzessive auf 71 % vermindert werden) ist unmittelbar aus der Bedarfsermittlung abgeleitet. Für eine Überprüfung dieser Quote durch den Hessischen Rechnungshof besteht daher kein Raum.

Bei der avisierten Evaluation soll die sachgerechte Höhe des Ermäßigungssatzes für die Kreisumlage der Sonderstatusstädte ermittelt werden. Diese Frage betrifft das Verhältnis der Landkreise und ihrer kreisangehörigen Sonderstatusstädte. Die Ermäßigung bei den Kreisumlagegrundlagen erhalten die Sonderstatusstädte, weil sie einen Teil der Kreisaufgaben selbst wahrnehmen. Die Höhe der Ermäßigung (künftig 43,5 % - wie seit 2006 gesetzlich fixiert) muss

dem Verhältnis der Aufgabenwahrnehmung Rechnung tragen. Um dies zu überprüfen, wurde eine Untersuchung durch den Hessischen Rechnungshof zugesagt.

Eine Doppelbelastung der Landkreise mit einer Sonderstatusstadt durch deren niedrigere Einwohnergewichtung in Verbindung mit der Gewährung einer Ermäßigung für die Sonderstatusstadt bei der Kreisumlage ist nicht gegeben. Vielmehr werden hierdurch zwei getrennt zu betrachtende Sachlagen abgebildet. Die Ermäßigung bei der Kreisumlage berücksichtigt, dass die Sonderstatusstadt einen Teil der Kreisaufgaben selbst wahrnimmt. Es wäre nicht richtig, wenn der Landkreis eine Kreisumlage für Leistungen verlangt, die er für sie gar nicht wahrnimmt. Auch bei der Verteilung der Schlüsselzuweisungen werden die Landkreise mit einer Sonderstatusstadt nicht ungerecht benachteiligt.

6. Horizontaler Finanzausgleich - Kreisumlage

Für eine Abfederung von Übergangshärten der Landkreise über die bereits vorgesehenen Regelungen hinaus gibt es keine Veranlassung. Die getroffenen Übergangsregelungen dienen dem wohl abgewogenen Ausgleich der Interessen aller Kommunen. Es ist hinnehmbar, dass in Einzelfällen daraus auch Nachteile entstehen können.

D. Stellungnahme des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen

I. Inhalt der Stellungnahme

Der Landeswohlfahrtsverband Hessen äußert sich zu der grundsätzlichen Ausgestaltung seiner Allgemeinen Finanzaufweisung, zu dem Wegfall der Investitionspauschalen, zu Fragen der Fortschreibung und zu dem Zusammenspiel von neuem FAG und LWV-Gesetz. Darüber hinaus erwähnt er, dass seine in die Aufgabenliste aufgenommenen Pflichtaufgaben noch der Ergänzung bedürften.

1. Neuregelung zu der Allgemeinen Finanzaufweisung an den LWV

Er spricht sich für eine Beibehaltung einer an das Steuerwachstum des Landes gekoppelten, dynamischen Allgemeinen Finanzaufweisung aus. Die bisherige Finanzaufweisung diene seit 1988 auch der Finanzierung von kommunalen Aufgaben. Nach Ansicht des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen sei nicht eindeutig, welcher Anteil der Zuweisung künftig kommunalen Zwecken dienen solle und wie dieser Anteil ermittelt werde. Die vorgesehene Beibehaltung der Zuweisung in der bisherigen Höhe führe im Vergleich zu einer quotalen Beteiligung am Steuerverbund zu einem Verlust in Millionenhöhe.

2. Verschmelzung der bisherigen Investitionspauschalen mit der Allgemeinen Zuweisung

Er begrüßt, dass seine Allgemeine Finanzaufweisung um die bisherige Höhe der Allgemeinen Investitions- und der Schulbaupauschale erhöht wird und spricht sich für eine dauerhafte Fortschreibung auf dem bisherigen Niveau aus. Hinsichtlich der Mittelverwendung fordert er eine Vorkehrung, die sicherstellt, dass die Zuweisungen im bisherigen Umfang für Maßnahmen im Finanzhaushalt vereinnahmt werden können.

3. Berücksichtigung des Bedarfs des LWV und Hochrechnung für das erste Ausgleichsjahr

Das Bemühen um eine sachgerechte Fortschreibung auf das Ausgleichsjahr wird ausdrücklich positiv bewertet. Ziel müsse eine den tatsächlichen Gegebenheiten weitestgehend nahekommende Hochrechnung sein. Es wird allerdings angezweifelt, dass der der Modellberechnung zugrunde liegende Verbraucherpreisindex eine zutreffende Steigerungsrate ergibt.

Die Formulierung in § 3 des Gesetzentwurfs sei aus seiner Sicht rechtlich nicht eindeutig, da sich die dort genannten Regelungen auf die Hochrechnungen der Gemeinden und Gemeindeverbände, nicht jedoch auf den Landeswohlfahrtsverband Hessen selbst bezögen. Er regt daher an, ihn in dieser Regelung explizit zu erwähnen.

4. Fehlbetragsregelung nach dem LWV-Gesetz

Der Landeswohlfahrtsverband Hessen weist auf eine Unstimmigkeit im Hinblick auf die ihn betreffende Sonderregelung zum Fehlbetragsausgleich hin, die bislang parallel in § 20 Abs. 3 FAG und in § 14 Abs. 3 Satz 2 LWV-Gesetz geregelt war. Danach erhöhte sich seine Finanzaufweisung, sofern kein anderweitiger Ausgleich erfolgte. Während die Regelung im FAG nicht mehr vorgesehen ist, wurde sie im LWV-Gesetz beibehalten. Er gehe daher von dem Fortbestand der Regelung aus.

II. Bewertung

In Artikel 2 des Gesetzentwurfs wurde eine Änderung des Gesetzes über den Landeswohlfahrtsverband Hessen aufgenommen, die die bestehende Diskrepanz zum FAG beseitigt. Fehlbeträge sollen künftig nur noch über die Verbandsumlage ausgeglichen werden (vgl. hierzu Einzelbegründung zu Artikel 2).

Im Übrigen erscheint auch eine Berücksichtigung der vom Landeswohlfahrtsverband Hessen vortragenden Anregungen und Bedenken nicht angezeigt.

Soweit Fragestellungen bereits in der Bewertung der Stellungnahmen der Kommunalen Spitzenverbände behandelt wurden, wird im Folgenden allenfalls ergänzend darauf eingegangen.

1. Neuregelung zu der Allgemeinen Finanzaufweisung an den LWV

Die nach dem Gesetzentwurf zu gewährende Allgemeine Finanzaufweisung soll künftig nur noch die vom Landeswohlfahrtsverband Hessen wahrgenommenen Landesaufgaben abdecken. Die kommunalen Aufgaben werden über die Verbandsumlage finanziert und wirken sich für die Umlageverpflichteten bedarfserhöhend aus. Eine quotale Beteiligung an den Steuereinnahmen des Landes stünde im Widerspruch zu dem bedarfsorientierten Ausgleichssystem für die Kommunen. Für diese Ungleichbehandlung gäbe es keinen sachlichen Grund.

2. Verschmelzung der bisherigen Investitionszuschüsse mit der Allgemeinen Zuweisung

Es ist vorgesehen, den Landeswohlfahrtsverband Hessen in die geplante untergesetzliche Regelung über die Möglichkeit zur Vereinnahmung eines Anteils der Allgemeinen Finanzaufweisungen im Finanzhaushalt mit einzubeziehen (vgl. Allgemeine Begründung BVI.1b).

3. Berücksichtigung des Bedarfs des LWV und Hochrechnung für das erste Ausgleichsjahr

Hinsichtlich der Fortschreibung prüft das Hessische Statistische Landesamt derzeit die methodischen Möglichkeiten. Der Verbraucherpreisindex soll ausdrücklich nur solange zur Anwendung kommen, bis eine geeignetere Größe entwickelt wurde.

Eine Änderungsnotwendigkeit bzgl. § 3 FAG (Entwurf) wird nicht erkannt. In Abs. 1 wird auf die Verwendung von Haushaltsdaten der Gemeinde und Gemeindeverbände abgestellt. Diese bilden die Grundlage der Bedarfsermittlung. Haushaltsdaten des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen werden hierzu nicht benötigt. Es würde daher keinen Sinn ergeben, ihn in dieser Vorschrift aufzuführen.

Wiesbaden, 20. April 2015

Der Hessische Ministerpräsident
Bouffier

Der Hessische Minister der Finanzen
Dr. Schäfer

Hinweis:

**Die der Begründung des Gesetzentwurfs
auf CD-ROM beigefügten Anlagen können
beim Hessischen Landtag eingesehen werden.**

Verzeichnis der Anlagen:

1. Urteil des Staatsgerichtshofs vom 23. Mai 2013 - P.St. 2361
2. Liste der kommunalen Pflichtaufgaben
3. Unterlagen zu den Sitzungen der Arbeitsgruppe KFA 2016
 1. Sitzung 01 Präsentation
02 Protokoll
 2. Sitzung 01 Präsentation
02 Protokoll
 3. Sitzung 01 Präsentation
02 Präsentation des HSL (Was die Statistik beitragen kann)
03 Protokoll
04 Wohltmann, Der Kommunale Finanzausgleich 2012/2013 unter besonderer Berücksichtigung der Landkreise: (Fiskalische) Entwicklung in den Ländern, Ziff. 12 Sachsen-Anhalt, in: Der Landkreis 7-8/2013, S. 474 ff. (522 ff.).
 4. Sitzung 01 Präsentation
02 Protokoll
03 Produktrahmen
04 Produktbereichsplan Muster 12 GemHVO
05 Bezeichnung Produktbereiche und Produktgruppen
06 Gruppierungsplan Zuschussbedarf IV
07 Übersicht Thüringen und Sachsen-Anhalt
 5. Sitzung 01 Präsentation
02 Präsentation Sachsen-Anhalt (KFA 2015/2016 Erfahrungen & Vergleiche & Ziele)
03 Präsentation Thüringen (Reform des KFA in Thüringen)
04 Protokoll
 6. Sitzung 01 Präsentation
02 Protokoll
03 Liste der Extrahaushalte in Hessen
 7. Sitzung 01 Präsentation
02 Pflichtaufgaben der Kommunen
03 Liste der kommunalen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen in Hessen
04 Protokoll
 8. Sitzung 01 Präsentation
02 Protokoll des Haushaltsausschusses vom 26.03.2014
03 Präsentation Systemwechsel hin zum KFA 2016
04 Protokoll
 9. Sitzung 01 Präsentation
02 Protokoll
 10. Sitzung 01 Präsentation
02 Protokoll
 11. Sitzung 01 Präsentation
02 Protokoll
 12. Sitzung 01 Präsentation
02 Protokoll
 13. Sitzung 01 Präsentation
02 Präsentation HSL zur Fortschreibung statistischer Daten
03 Protokoll
 14. Sitzung 01 Präsentation
02 Protokoll
 15. Sitzung 01 Präsentation
02 Protokoll
 16. Sitzung 01 Präsentation
02 Protokoll

- | | |
|-------------|---|
| 17. Sitzung | 01 Präsentation
02 Protokoll |
| 18. Sitzung | 01 Präsentation
02 Protokoll |
| 19. Sitzung | 01 Präsentation
02 Protokoll
03 Schreiben des Hessischen Landkreistages vom 23.10.2014 |
| 20. Sitzung | 01 Präsentation
02 Protokoll |
| 21. Sitzung | 01 Präsentation
02 Protokoll |
| 22. Sitzung | 01 Präsentation
02 Anmerkungen und Nachfragen des Hessischen Städtetages zur Berechnung der Finanzausgleichsmasse
03 Anschreiben des Hessischen Städtetages vom 05.01.2015 - Spezielle Anliegen der kreisfreien Städte
04 Anschreiben des Hessischen Städtetages vom 06.01.2015 - Behandlung der durch die Schulträgerschaft entstehenden Bedarfe (Defizite) im neugeordneten KFA 2016
05 Protokoll |
| 23. Sitzung | 01 Präsentation
02 Protokoll |
| 24. Sitzung | 01 Präsentation |
4. Unterlagen zu den Sitzungen der Lenkungsgruppe KFA 2016
- | | |
|------------|--|
| 1. Sitzung | 01 Präsentation
02 Protokoll |
| 2. Sitzung | 01 Präsentation
02 Protokoll |
| 3. Sitzung | 01 Präsentation
02 Anlagen zur Präsentation
03 Protokoll |
| 4. Sitzung | 01 Präsentation
02 Protokoll |
| 5. Sitzung | 01 Präsentation
02 Protokoll |
| 6. Sitzung | 01 Präsentation
02 Protokoll |
| 7. Sitzung | 01 Präsentation
02 Protokoll |
| 8. Sitzung | 01 Präsentation |
5. Auswertung der Prüfung von Sonderbedarfen
6. Berechnungsergebnisse der Modellberechnung 2014
7. Finanzstatistische Merkmale in Kontenrahmen und im Produktrahmen vom 20.07.2005
Zuordnungsvorschriften Kontenrahmen
Zuordnungsvorschriften Produktrahmen
8. Produkt- und Konterahmen
9. Jahresrechnungsstatistiken 2011 und 2012
Einzeldaten 2011
Einzeldaten 2012
10. Anteilsschätzung pflichtige und freiwillige Aufgaben